



Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine
Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće Bosne i Hercegovine
Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине
High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina

CEST F BiH



CEST RS

1 MODUL

UPRAVNO PRAVO



Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine
Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće Bosne i Hercegovine
Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине
High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina

Javna ustanova centar za edukaciju sudija i tužilaca u F BiH
Javna ustanova centar za edukaciju sudaca i tužitelja u F BiH
Јавна установа центар за едукацију судија и тужилаца у Ф БиХ
Public Institution Center for Judicial and Prosecutorial Training of the FBiH

Јавна установа центар за едукацију судија и јавних тужилаца у РС
Javna ustanova centar za edukaciju sudija i javnih tužilaca u RS
Javna ustanova centar za edukaciju sudaca i tužitelja u RS
Public Institution Center for Judicial and Prosecutorial Training of the RS

MODUL 1

UPRAVNO PRAVO

Voditelj modula:

Mesud Džanić, sudija Kantonalnog suda u Bihaću

Konsultant:

Smiljana Mrša, sudija Vrhovnog suda Republike Srpske

Recenzent:

Janko Ninić, sudija Vrhovnog suda Republike Srpske

Sarajevo, 2007. godine

PREDGOVOR

Edukativni modul koji se nalazi pred Vama rezultat je nastavka podrške koju Evropska komisija pruža Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine i Centrima za edukaciju sudija i tužilaca Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, u cilju na unaprijeđivanja edukacije nosilaca pravosudnih funkcija. Praksa izrade edukativnih modula koji bi trebali na cjelovit i kvalitetan način dati praktični prikaz određenih zakonskih rješenja se pokazala veoma uspješnom.

Imajući u vidu sugestije i prijedloge profesionalne zajednice Upravni odbori Centara za edukaciju sudija i tužilaca Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske su odabrali 8 tema, koje su predstavljene u 7 modula, na čijoj izradi su radili stručnjaci iz različitih oblasti.

Ovdje želimo odati priznanje i zahvalnost ekspertima, konsultantima i recenzentima, ukupno njih 17 iz cijele Bosne i Hercegovine. Oni su svojim radom na izradi ovog edukativnog materijala, pokazali da pravosuđe Bosne i Hercegovine svojim stručnim kapacitetima može odgovoriti potrebi nosilaca pravosudnih funkcija za kvalitetnim praktičnim priručnikom u svakodnevnom radu.

Sa nadom da je cilj obezbijedivanja praktičnog alata u svakodnevnom rada pravnih stručnjaka, ostvaren realizacijom ovih edukativnih modula, Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine i Centri za edukaciju sudija i tužilaca Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, zahvaljuju Evropskoj komisiji na finansijskoj podršci pruženoj kroz realizaciju projekta CARDS 2005, bez kojeg izrada ovih edukativnih modula ne bi bila moguća.

Branko Perić
Predsjednik



Visokog sudskog i tužilačkog vijeća
Bosne i Hercegovine

Biljana Marić
Direktorica



Centra za edukaciju sudija i tužilaca
u Republici Srpskoj

Šahbaz Džihanović
Direktor



Centra za edukaciju sudija i tužilaca
u Federaciji Bosne i Hercegovine

SADRŽAJ

PREDGOVOR	3
UVOD	9
PODMODUL I - UPRAVNI POSTUPAK	11
I UVODNE NAPOMENE	11
II POJAM UPRAVNOG POSTUPKA	13
III NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA	15
IV NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU	22
1. Stvarna nadležnost	22
2. Mjesna nadležnost.....	24
3. Sukob nadležnosti	24
V STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU	25
1. Pojam stranke u upravnom postupku	25
2. Zastupanje stranke u upravnom postupku	27
VI KOMUNICIRANJE ORGANA I STRANAKA I DOSTAVLJANJE PISMENA	30
1. Podnesci	30
2. Pozivanje	32
3. Zapisnik i zabilješka	33
4. Razgledanje spisa	34
5. Dostavljanje	34
VII ROKOVI U UPRAVNOM POSTUPKU	38
VIII ODRŽAVANJE REDA	41
IX TROŠKOVI POSTUPKA	41
X PRVOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK	43
1. Pokretanje postupka i zahtjevi stranaka	43
2. Spajanje upravnih stvari u jedan postupak	43
3. Izmjena zahtjeva	45
4. Odustanak od zahtjeva	45
5. Poravnanje.....	46
6. Ispitni postupak.....	46
7. Skraćeni postupak.....	47
8. Poseban ispitni postupak.....	48
9. Usmena rasprava.....	48
10. Prethodno pitanje	49
11. Dokazivanje i dokazna sredstva	51
12. Rješenje i zaključak u upravnom postupku	57
13. Rok za podnošenje rješenja	61

XI	REDOVNI PRAVNI LIJEKOVI	64
1.	Žalba u upravnom postupku	64
2.	Postupanje po žalbi	66
2.1	Postupak po žalbi pred prvostepenim organom	66
2.2	Postupak po žalbi pred drugostepenim organom	68
3.	Konačnost i pravosnažnost upravnog akta	72
XII	VANREDNI PRAVNI LIJEKOVI	73
1.	Obnova postupka	73
2.	Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi s upravnim sporom	78
3.	Zahtjev za zaštitu zakonitosti	78
4.	Poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora	79
5.	Ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke	80
6.	Vanredno ukidanje rješenja	82
7.	Oglašavanje rješenja ništavim	82
XIII	PRAVNE POSLJEDICE UKIDANJA I PONIŠTAVANJA AKATA	83
XIV	IZVRŠENJE RJEŠENJA I ZAKLJUČKA U UPRAVNOM POSTUPKU	84
PODMODUL II - UPRAVNI SPOR		89
I	UVODNE NAPOMENE	89
II	POJAM UPRAVNOG SPORA	91
III	PREDMET UPRAVNOG SPORA	92
1.	Predmet upravnog spora - upravni akt	92
2.	Upravni akti protiv kojih se ne može voditi upravni spor	94
3.	Predmet upravnog spora - nedonošenje upravnog akta	97
4.	Imovinskopravni zahtjevi u upravnom sporu	99
IV	NADLEŽNI UPRAVNI ORGANI	100
1.	Pojam organa po ZUS-u	100
2.	Organi uprave i institucije s javnim ovlaštenjima	100
V	NADLEŽNOST ZA RJEŠAVANJE UPRAVNIH SPOROVA	101
1.	Stvarna nadležnost	101
2.	Mjesna nadležnost	101
3.	Sukob nadležnosti	102
4.	Delegacija mjesne nadležnosti	103
VI	POKRETANJE UPRAVNOG SPORA	104
1.	Kad se može pokrenuti upravni spor	104
2.	Stranke u upravnom sporu	106
2.1	Pojam stranke u upravnom sporu	106
2.2	Tužilac u upravnom sporu	107
2.3	Zakonski zastupnici i punomoćnici	110
2.4	Tuženi u upravnom sporu	112
2.5	Zainteresirano lice	113
2.6	Umješac	114

VII ODLAGANJE IZVRŠENJA OSPORENOG UPRAVNOG AKTA	116
VIII TUŽBA U UPRAVNOM SPORU	118
1. Tužba - način pokretanja upravnog spora	118
2. Rok za podnošenje tužbe.....	120
3. Sadržina tužbe	123
3.1 Elementi tužbe.....	123
3.2 Razlozi za pobijanje upravnog akta	124
3.3 Nove činjenice i novi dokazi.....	127
IX PRETHODNI - PRIPREMNI POSTUPAK PO TUŽBI	128
1. Otklanjanje nedostataka tužbe.....	128
2. Odbacivanje tužbe	130
3. Obustavljanje upravnog spora	141
3.1 Odustajanje od tužbe	142
3.2 Donošenje novog upravnog akta	142
X REDOVNI POSTUPAK PO TUŽBI	143
1. Dostavljanje tužbe na odgovor.....	143
XI RJEŠAVANJE UPRAVNOG SPORA	145
1. Sastav suda	145
2. Nejavno rješavanje upravnog spora	145
3. Usmena, javna rasprava.....	147
4. Način rješavanja upravnih sporova.....	148
XII SUDSKE ODLUKE U UPRAVNOM SPORU	151
XIII ODGOVARAJUĆA PRIMJENA ZPP-a U UPRAVNIM SPOROVIMA	153
XIV PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM SPORU	155
1. Uvodne napomene	155
2. Pravosnažnost sudske odluke u upravnom sporu	156
3. Vanredni pravni lijekovi u upravnom sporu	156
3.1 Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke.....	156
3.2 Ponavljanje postupka.....	159
3.3 Zahtjev za zaštitu zakonitosti	163
XV POSTUPAK ZAŠTITE SLOBODA I PRAVA POJEDINACA GARANTIRANIH USTAVOM	164
1. Uvodne napomene	164
2. Zaštita ustavnih sloboda i prava povrijeđenih konačnim pojedinačnim aktom	164
3. Zaštita ustavnih sloboda i prava povrijeđenih radnjom službenog, odnosno odgovornog lica	165
XVI POSTUPAK PO IZBORNIM ŽALBAMA	167
XVII OBAVEZNOST PRESUDA DONIJETIH U UPRAVNOM SPORU	169
POPIS LITERATURE	173

UVOD

Upravno pravo može se posmatrati kao grana pravnog sistema i kao grana pravne nauke upravnog prava. Upravno pravo kao grana pravnog sistema obuhvata cijeli sistem specifičnih upravno-pravnih propisa koji se uglavnom odnose na organizaciju i djelatnosti javne uprave, ovlaštenja, obaveze i odgovornosti nosilaca te djelatnosti (organa i službenih lica), društvene odnose koji se uređuju djelovanjem uprave a posebno prava i obaveze građana i pravnih lica prema kojima djeluje uprava, na kontrolu nad zakonitošću rada javne uprave, sporove koji mogu nastati iz djelovanja uprave, kao i na pravna sredstva koja se u vezi djelovanja uprave mogu koristiti.

Kontrola javne uprave je posljednja završna faza u procesu vršenja uprave i ona se pojavljuje kao specifičan vid pravnog nadzora nad radom organa uprave kao organa državne vlasti. Tu kontrolu vrše predstavnička tijela i političko-izvršni organi, organi u okviru same uprave, ombudsmeni i drugi nadležni organa, a od posebnog značaja je sudska kontrola uprave. Sudska kontrola se ostvaruje kontrolom zakonitosti upravnih akata u upravnom sporu, i smatra se najvišim oblikom pravne kontrole uprave.

Imajući u vidu prethodne napomene, nesumnjivo je da se naziv ovog modula odnosi na izuzetno široku oblast, oblast uprave. Rječ je, dakle, ne samo o organizaciji, nego i vršenju djelokruga organa uprave, u također širokoj lepezi upravnih oblasti. Pri tom svakako treba imati u vidu i ukupnu složenost organiziranja u ovoj oblasti u odnosu na nivo organiziranja u Bosni i Hercegovini (BiH), a što proizilazi iz ustavnih rješenja utvrđenih Ustavom BiH, Ustavom Federacije BiH (FBiH) i Ustavom Republike Srpske (RS), Statutom Brčko Distrikta BiH (BDBiH), a u FBiH i ustavima kantona. U tome je, i samo kad je u pitanju ostvarivanje kontrolne funkcije rada uprave (kako upravne, tako i sudske), izuzetno široka oblast, tako da bi se svi ovi aspekti teško mogli obuhvatiti jednim modulom. Stoga, predmet ovog modula treba prije svega da se odnosi na pitanja upravnog spora koja su uređena odredbama zakona o upravnim sporovima koji su u primjeni u Bosni i Hercegovini. Ali kako je upravni spor, spor o zakonitosti konačnog upravnog akta donijetog u upravnom postupku, u strukturi ovog modula, neophodan je i odgovarajući osvrt na pitanja koja se odnose i na upravni postupak, a koja su propisana odredbama zakona o upravnom postuku koji su u primjeni u Bosni i Hercegovini.

Iz iznijetih razloga ovaj modul je podijeljen na dva podmodula: Podmodul 1 - upravni postupak i Podmodul 2 - upravni spor.

PODMODUL I – UPRAVNI POSTUPAK

I UVODNE NAPOMENE

Kategorije	<p>Materiju ovog podmodula u Bosni i Hercegovini reguliraju četiri zakona i to:</p> <p>Zakon o upravnom postupku ("Sl. glasnik BiH", br. 29/02. i 12/04)</p> <p>Zakon o upravnom postupku ("Sl. novine FBiH", br. 2/98. i 48/99)</p> <p>Zakon o opštem upravnom postupku ("Sl. glasnik RS", br. 13/02)</p> <p>Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta BiH ("Sl. glasnik BDBiH", br. 3/00, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04. i 25/05)</p> <p>U razmatranju pojedinih procesno-pravnih pitanja i instituta u vezi s upravnim postupkom, u ovom podmodulu polaziće se od odredbi Zakona o upravnom postupku FBiH i Zakona o opštem upravnom postupku RS, koji će se označavati uobičajenom skraćenicom ZUP FBiH., odnosno ZUP RS, a Zakon o upravnom postupku BiH i Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta BiH označavaće se skraćenicama ZUP BiH., odnosno ZUP BDBiH, i u odnosu na te zakone ukazaće se na pitanja koja pokazuju na različitost rješenja u tim procesnim zakonima.</p>
Trajanje	<p>Za obradu ovog podmodula potrebna su dva radna dana raspoređena u vremenski period od 5 do 6 radnih sati.</p>
Oblik	<p>Predstavljanje ovog podmodula moguće je kroz formu priručnika, objavljivanja na web stranici radi interaktivnog pristupa, kao predavanje, seminari uz prezentaciju u power pointu, a moguće ga je prilagoditi i određenim kombinacijama edukativnog pristupa uz aktivnost učesnika kroz vježbe i diskusiju.</p>
Ciljevi edukacije	<p>Ovim podmodulom obrađuje se upravni postupak koji sadrži pravila o načinu rada i postupanja organa uprave i drugih institucija kad rješavaju o pravima i obavezama ili pravnim interesima stranaka u upravnom postupku. Kako je akt kojim nadležni organ rješava u nekoj upravnoj stvari upravni akt, koji je i predmet upravnog spora, u kojem se cijeni njegova zakonitost, iz toga i proizilazi cilj ovog podmodula da se sudijama koje vode upravne sporove i stručnim saradnicima u sudovima ukaže na značaj odredaba Zakona o upravnom postupku, da pitanja i instituti u vezi s tim budu jasnija, kako bi se eventualna pogrešna postupanja u postupku rješavanja upravnih sporova otklonila.</p>

Opis

Zakonima o upravnom postupku koji su u primjeni na području BiH, propisana su pravila upravnog postupka kojim se reguliraju nadležnost, radnje, rokovi, forme radnji koje preduzimaju i akata koje donose organi uprave kada rješavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima pojedinaca, pravnih lica i organizacija kao stranaka u upravnom postupku. Pitanja koja će biti obrađena u ovom podmodulu odnose se na odredbe navedenih zakona o upravnom postupku kojima se reguliraju pitanja koja se odnose na upravni postupak, i to na: načela upravnog postupka, nadležnost, stranke u postupku, komuniciranje organa i stranaka i dostavljanje pismena, rokove, troškove postupka, prvostepeni upravni postupak, redovne pravne lijekove, vanredne pravne lijekove, pravne posljedice ukidanja i poništavanja akata i izvršenje rješenja i zaključaka u upravnom postupku. U obradi ovih pitanja u ovom podmodulu polaziće se od rješenja koja su i sadržana u navedenim zakonima o upravnom postupku, tako da je ovaj podmodul podijeljen u 13 poglavlja u odnosu na pojedina pitanja, polazeći pri tom od same sistematike poglavlja datih u ZUP-u, uz osvrt na eventualne dileme i prikaz sudske prakse, u odnosu na obrađena pitanja.

**Mogući
predavači/edukatori**

Voditelj Modula, konsultant i ostali predavači/edukatori Centra

Dnevni red Modula

Dnevni red Modula se nalazi kao dio Modula ili će biti kreiran od strane Centra na bazi potreba za pojedinačni modul.

II POJAM UPRAVNOG POSTUPKA

Pravni propisi, pored ostalih podjela, dijele se na materijalno-pravne, kojima se reguliraju određeni odnosi između građana i organa vlasti, prava i obaveze građana, prava i obaveze organa itd., i procesno-pravne, kojima se regulira postupanje organa u primjeni materijalnog prava na konkretne slučajeve, radnje koje se moraju preduzeti, oblik, odnosno formu koje se moraju pridržavati organi i organizacije prilikom donošenja upravnih akata. Te procesne odredbe nazivamo postupcima. To je skup pravila o radnjama koje se moraju poštovati prilikom primjene materijalnog prava na konkretni slučaj.

Upravni postupak čine sva ona pravna pravila kojima su uređeni načini rada i postupanja organa uprave u rješavanju upravnih stvari. To je skup pravila kojima se reguliraju nadležnost, radnje, rokovi, forme akata koje preduzimaju i donose organi uprave kada rješavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima pojedinaca, pravnih lica i organizacija kao strana u upravnom postupku. Cilj utvrđivanja pravila upravnog postupka je da se jednako postupi prema jednakima, otklanjanje bilo kakvog uticaja službenih lica na donošenje upravnog akta, kontrola tog postupka, a time i odgovornost organa, odnosno službenih lica za eventualne nezakonitosti. Time se pravilima upravnog postupka osigurava, kao jedno od osnovnih ustavnih načela, jednakost građana pred zakonom. Drugi značaj je tehničkog karaktera, a ogleda se u tome što se nastoji povećati efikasnost rada organa koji vode upravni postupak na način da se analizom i poređenjem različitih mogućnosti dođe do određenog standarda i taj standard, odnosno varijanta, predvidi kao obavezna za sve ili iste slučajeve u budućnosti.

Svi organi koji su ovlašteni da rješavaju o pravima i obavezama u upravnom postupku, dužni su pri tom da primjenjuju kako procesne tako i materijalno-pravne propise. Tako npr. da bi se riješilo u upravnom postupku o pravu na povrat privremeno napuštene imovine ili povrat napuštenog stana, uz pravilnu primjenu pravila postupka moraju se primijeniti i materijalno-pravni propisi o pravu na povrat imovine, odnosno stana. Pravila upravnog postupka u tom smislu i obavezuju da sve radnje u upravnom postupku moraju biti i izvršene na način kako je to pravilima i propisano. Ponašanjem organa protivno propisanim pravilima postupka čine se povrede postupka, a koje mogu dovesti do poništenja upravnog akta kao nezakonitog. Stoga je i svrha upravnog postupka da se omogući pravilna primjena materijalno-pravnih propisa. Ovim se i omogućava da građani na objektivni i nepristrasan način ostvaraju prava i slobode utvrđene ustavom.

Razlikuju se dvije vrste upravnog postupka: opći upravni postupak i posebni upravni postupci, npr. carinski, poreski, invalidsko-borački, penzijsko-invalidski i dr. Međutim, posebni upravni postupak ne može propisivati cjelovit postupak, već samo pojedina pitanja postupka, u mjeri u kojoj je to neophodno za izražavanje specifičnosti pojedinih upravnih oblasti. Osim toga, poseban postupak u određenoj upravnoj oblasti može se propisati zakonom, a ne i podzakonskim propisima, i dopušta se u pojedinim pitanjima samo ako je to neophodno za postupanje u određenoj upravnoj oblasti.

Pravila kojim su propisani posebni upravni postupci obično su sadržana u propisima koji uređuju rad nekog organa ili materiju u određenoj upravnoj oblasti (carinska služba, porezna uprava, finansijska policija, oblast prostornog uređenja i dr.). Najčešće se to odnosi na pitanja nadležnosti organa, rokove, pravna sredstva i sl., a mogu biti i druga procesna pitanja. Opći

upravni postupak ima, u odnosu na posebne postupke, dopunski, odnosno supsidijarni karakter. To znači da kada je posebnim zakonom propisan postupak kojim se odstupa od određenih odredaba ZUP-a, tada pri rješavanju upravnih stvari u oblasti na koju se odnosi taj zakon treba postupiti prema odredbama posebnog zakona. Na primjer, ako je posebnim zakonom propisan rok za žalbu tri (3) dana, kao kod bespravnog useljenja u stan, ili osam (8) dana, kao u nekim inspekcijским stvarima, tada važi taj rok iz posebnog postupka, ili ako je posebnim zakonom na rješenje finansijske policije propisan rok na žalbu od osam (8) dana, a po pravilima općeg upravnog postupka taj rok je 15 dana, to znači da je u konkretnom slučaju rok za žalbu od osam (8) dana, a u svemu ostalom u rješavanju te upravne stvari postupa se uz supsidijarnu primjenu pravila općeg upravnog postupka.

Prema pravilima upravnog postupka, prije svega dužni su postupati organi uprave kad u upravnim stvarima rješavaju o pravima i obavezama ili pravnim interesima stranaka. Organi uprave su organi uprave BiH, entitetski organi uprave kao i odjeli Vlade BDBiH. U FBiH pored federalnih organa uprave to su i kantonalni organi uprave, a u općinama i gradovima općinske i gradske službe za upravu. U RS osim organa uprave RS, općinski organi uprave rješavaju upravne stvari iz okvira lokalne samouprave, kao i povjerene poslove od vlasti RS. Osim organa uprave, kad rješavaju u upravnim stvarima dužni su postupati prema pravilima upravnog postupka i drugi državni organi, odnosno organi vlasti. To su predstavnička tijela (parlamenti, skupštine, gradska i općinska vijeća), njihovi političko-izvršni organi, sudovi, tužilaštva, pravobranilaštva i drugi organi vlasti. A prema pravilima upravnog postupka dužna su postupati i preduzeća, ustanove i druga pravna lica kad u obavljanju povjerenih javnih ovlaštenja u upravnom postupku rješavaju u upravnim stvarima o pravima i obavezama građana, kao i pravnih i drugih lica.

Sudska praksa:

"U slučaju kada je određena upravna oblast regulirana posebnim zakonom, tada u smislu čl. 3. Zakona o upravnom postupku ('Sl. glasnik BiH', br. 29/02. i 12/04) dolazi do supsidijarne primjene odredaba Zakona o upravnom postupku, tj. samo u pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom."

Iz obrazloženja:

"Prema naprijed citiranim propisima slijedi da u slučaju ako je posebnim zakonom regulirana određena upravna materija i pravila postupka za odlučivanje u toj oblasti, tada organi uprave postupaju prema pravilima postupka reguliranim posebnim zakonom, a samo supsidijarno se primjenjuje Zakon o upravnom postupku."

(Sud Bosne i Hercegovine, U-395/05 od 20.04.2006)

"Kada je nekim zakonom drugačije propisano neko pitanje iz upravnog postupka, u takvim slučajevima treba shvatiti da je zakonodavac htio samo tu instituciju drugačije regulisati nego što je to propisano u Zakonu o opštem upravnom postupku. Stoga, u svemu ostalom što nije posebno propisano primjenjuje se Zakon o opštem upravnom postupku, jer prema tim pitanjima zakonodavac nije imao posebnih razloga da odstupa od opštih pravila upravnog postupka."

(Vrhovni sud Jugoslavije, UŽ-559/65 od 25.06.1965)

"Kada je posebnim zakonom propisan upravni postupak, kojim se odstupa od propisanog u Zakonu o opštem upravnom postupku, tada se pri rješavanju upravne stvari mora postupati prema odredbama zakona u kojima su propisane posebne (drugačije) odredbe postupka."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-5634/57 od 01.11.1957)

III NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA

Da bi se jedan postupak mogao provesti, nužno je da on počiva na jednakim pravnim principima, a koji, kad je riječ o upravnom postupku, zahtijevaju jednako postupanje organa u rješavanju upravne stvari. Ti principi u upravnom postupku, koji su kao u svim postupcima u suštini smjernice, ideje vodilje, predstavljaju osnovna načela na kojima se i zasnivanju pravila upravnog postupka. Iako su osnovna načela u upravnom postupku razrađena pravilima kroz cjelokupan postupak, zakoni o upravnom postupku, koji su u primjeni u BiH, već u prvoj glavi sadrže odredbe koje su posebno posvećene osnovnim načelima upravnog postupka.

Osnovna načela upravnog postupka su :

1. Načelo zakonitosti je najvažnije načelo upravnog postupka, to je načelo najveće vrijednosti i kao takvo ono je ustavnog karaktera. Ono se sastoji u obavezi da organi kad postupaju u upravnim stvarima te stvari rješavaju na osnovu zakona i drugih propisa. Drugi propisi su uredbе, odluke, pravilnici, statuti. To znači da svi zakoni moraju da se zasnivaju na ustavu i da budu u saglasnosti s njim, a podzakonski akti moraju biti saglasni sa zakonom. Ovo načelo se odnosi kako na materijalno-pravne tako i procesno-pravne zakonske propise. Zaštita načela zakonitosti, odnosno ocjena zakonitosti upravnog akta, obezbjeđuje se putem žalbe u upravnom postupku i tužbe u upravnom sporu.
2. Načelo zaštite prava građana i zaštita javnog interesa štiti stranku u postupku, i ogleda se u omogućavanju da stranka što lakše zaštiti i ostvari svoja prava, ali da ta zaštita ne bude na štetu javnog interesa. Kako će organ u upravnom postupku omogućiti strankama da "što lakše zaštite svoja prava", to je faktičko pitanje. Ovo pravilo se odnosi na stranke, ali i druge učesnike u postupku (zastupnike, svjedoke, vještake), kao, na primjer, kod uskraćivanja pokazivanja isprave, uskraćivanja svjedočenja iz zakonskih razloga, zaštite interesa sopstvenika ili držaoca stvari u vezi s uvidajem i dr. Ovo načelo se ogleda kako u primjeni procesnih tako i materijalnih propisa. Što se tiče javnog interesa on mora biti utvrđen zakonom (npr. odbrana zemlje, javni red i mir, zaštita zdravlja, poštovanje urbanističkih uslova, zaštita kulturnih i historijskih spomenika, penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstvena zaštita). U vezi obaveza koje mogu biti utvrđene, uslov je da se primijene one mjere koje su po stranku povoljnije, ako se time postiže svrha zakona, odnosno da se stranci u što većoj mjeri olakša snošenje tereta, ali da se ostane u okviru zakona, jer i povoljnije mjere mogu biti samo one koje su zakonom predviđene.
3. Načelo efikasnosti znači dužnost organa da kad rješavaju u upravnim stvarima osiguraju efikasno ostvarivanje prava i pravnih interesa stranaka, a što znači uspješno, djelotvorno i brzo rješavanje i bez odugovlačenja vodenje upravnog postupka. U praksi je prisutno da pojedini organi rješavaju po zahtjevima stranaka u upravnim stvarima nakon isteka propisanih rokova za rješavanje (1 do 2 mjeseca), da se neki postupci ne završavaju ni nakon dužeg perioda i da se značajan broj odluka poništava u žalbenom i sudskom postupku, što ukazuje na nedovoljno stručno, odnosno kvalitetno rješavanje predmeta pojedinih organa, a posljedica toga je neefikasno ostvarivanje prava stranaka. Realiziranju ovog načela doprinosi i neophodno pridržavanje drugih osnovnih načela i pravila upravnog postupka, posebno onih koja utiču na

brže i kvalitetnije rješavanje upravnih stvari, kao npr. postupak organa koji nije nadležan za prijem podnesaka, postupak za otklanjanje formalnih nedostataka u postupku, poravnanje, dokazivanje putem javne isprave, propisan rok za izdavanje rješenja, odnosno rješenja po žalbi, određivanje roka za donošenje novog prvostepenog rješenja, zamjena prvostepenog rješenja povodom žalbe, poništavanje i mijenjanje rješenja u vezi s upravnim sporom. Ovo načelo je više deklarativnog karaktera i za njegovo kršenje nisu predviđene direktne sankcije, ali je moguće npr. podnijeti žalbu radi nedonošenja rješenja po zahtjevu i po žalbi, odnosno mogućnost pokretanja upravnog spora radi "ćutanja administracije". Efikasnost se ne može shvatiti, niti ostvarivati ako je u radu organa prisutna površnost, administrativna krutost, proizvoljnost, odnosno ako se uskraćuje ili sužava mogućnost da stranka ostvari svoja prava i pravne interese.

4. Načelo (materijalne) istine sastoji se u obavezi organa da utvrdi pravo stanje stvari, i u tom cilju da utvrdi pravilno i potpuno sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja (odlučne činjenice). Ovo načelo je usko povezano s načelom saslušanja stranke i slobodne ocjene dokaza. Ukoliko se organ u upravnom postupku ne drži ovog načela, a to praktično znači da činjenično stanje nije pravilno i potpuno utvrđeno, tad se radi o povredi odredaba upravnog postupka, i to može biti razlog pobijanja zakonitosti takvog upravnog akta u upravnom postupku i upravnom sporu. Za povredu ovog načela predviđene su sankcije - akt se može poništiti, ukinuti ili izmijeniti. Znači, može se u upravnom postupku izjaviti žalba, mogu se upotrijebiti vanredna pravna sredstva, a može se pokrenuti i upravni spor. Pravilima upravnog postupka propisana su i izvjesna odstupanja od ovog načela - kod poravnanja, kada se radi o dispoziciji volje stranaka i zabrane reformatio in peius (tj. izmjena rješenja na štetu žalioaca, na podlozi činjenica koje nisu potpuno dokazane, ali samo onda kada je to utvrđeno propisima), ili ako je činjenično stanje utvrđeno u nekom drugom (ranijem) postupku, pod uslovom da je to činjenično stanje kasnije ostalo nepromijenjeno.
5. Načelo saslušanja stranke ogleda se u dužnosti organa da prije donošenja rješenja stranci mora dati mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima, koje su važne za donošenje rješenja. Prethodno izjašnjenje stranke doprinosi potpunijem utvrđivanju pravog stanja stvari, te ostvarivanju i zaštiti njenih prava i pravnih interesa. To je pravo kojim se stranka može koristiti ako hoće. Ako se ona njime ne koristi, rješenje se može donijeti i bez njenog izjašnjenja. Izuzetak od ovog načela može se predvidjeti samo zakonom. Takav je slučaj sa skraćenim postupkom, ali i u nekim drugim procesnim propisima. Ovo načelo važi i za drugostepeni organ, ukoliko utvrđuje činjenično stanje koje nije bilo utvrđeno u prvostepenom postupku, a također i prilikom odlučivanja o ponavljanju postupka. Ovo načelo treba razlikovati od izjave stranke koja predstavlja dokazno sredstvo.
6. Načelo slobodne ocjene dokaza sastoji se u ovlaštenju službenog lica da po slobodnom uvjerenju, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka, odlučuje koje će činjenice uzeti kao dokazane, pri čemu je službeno lice u obavezi da u obrazloženju rješenja navede razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni dokaza. Ovo načelo je povezano s načelom istine. Da bi se utvrdilo stvarno stanje stvari, službenom licu koje vodi postupak mora biti pružena odgovarajuća sloboda u ocjeni dokaza, odnosno njegovom slobodnom uvjerenju. Službeno lice izvodi sve potrebne dokaze, koristi sva raspoloživa dokazna sredstva i njihovu dokaznu snagu, prilikom rješavanja konkretnih slučajeva cijeni slobodno i samostalno, ali ne i proizvoljno i samovoljno.

Slobodna ocjena dokaza mora se zasnivati na rezultatima cjelokupnog postupka i na ocjeni svih dokaza izvedenih u tom postupku. Ako tako nije postupljeno, takav upravni akt se može osnovano pobijati u upravnom postupku, i u upravnom sporu, zbog nepravilne primjene procesnih odredaba. Službeno lice je u obavezi da u obrazloženju rješenja navede razloge koji su bili odlučni pri ocjeni dokaza. Dokazi se, u primjeni ovog načela ne mogu stepenovati i rangirati po važnosti i po dokaznoj snazi pojedinih dokaznih sredstava, odnosno dokaza, već svi imaju, načelno, jednaku snagu. Može im se pridavati veća ili manja važnost, ali to ne proizilazi iz njihovog rangiranja već iz prirode samostalne i slobodne ocjene dokaza. Ukoliko su dokazi različiti i protivrječni jedan drugome, službeno lice mora otkloniti te protivrječnosti tako što će obrazložiti kojim dokazima vjeruje ili ne vjeruje, koji dokazi su vjerodostojni, a koji nisu. Zato je potrebno valjano i logično obrazloženje. Zbog ovakve elastične i široke zakonske određenosti, zadatak službenog lica u upravnom postupku je veoma težak i odgovoran.

7. Načelo samostalnosti u rješavanju proizilazi iz ustavnog načela, i sastoji se u pravu i dužnosti organa koji vodi upravni postupak da rješava u okviru svoje nadležnosti i djelokruga, i njim se osigurava samostalnost u radu i odlučivanju organa uprave, kao i službenom licu, da bez ikakvih uticaja vodi upravni postupak i donosi odluke. Ovo načelo ne odnosi se samo na organe uprave, već i na druge pravne subjekte ovlaštene da odlučuju u upravnom postupku. Samostalnost organa uprave je funkcionalna samostalnost, za razliku od njihove organizacione samostalnosti, i može biti u okviru ovlaštenja datih zakonom i drugim propisima. Samostalnost organa može biti ograničena propisima, kao na primjer, ako se u upravnom sporu poništi upravni akt, organ koji ga je donio vezan je pravnim shvatanjem i primjedbama suda iz presude. Osim toga, ovim načelom osigurava se samostalnost u radu i odlučivanju i službenom licu, da bez ikakvih uticaja vodi upravni postupak i donosi odluke, njegova samostalnost se odnosi kako na samostalnost u utvrđivanju relevantnih činjenica tako i u primjeni propisa na tako utvrđene činjenice u konkretnom slučaju. To znači da se ne mogu naređivati ili davati smjernice kako u konkretnom predmetu voditi postupak. Ako bi rješenje bilo donijeto kao posljedica prinude, ucjene ili pritiska, moglo bi se poništiti zbog bitne povrede pravila upravnog postupka.
8. Načelo dvostepenosti (pravo na žalbu) proizilazi također iz ustavnog načela i izražava pravo stranke da može izjaviti žalbu nadležnom organu uprave protiv rješenja prvostepenog organa, a kad rješenje nije doneseno u propisanom roku, stranka može izjaviti žalbu nadležnom organu isto kao da je njen zahtjev odbijen. Samo se zakonom može propisati da žalba nije dopuštena u pojedinim upravnim stvarima (za određene slučajeve), ali pod uslovom da je na drugi način obezbijedena zaštita prava i zakonitosti. Protiv rješenja donesenog u drugom stepenu žalba nije dopuštena. Time je istaknuto načelo dvostepenosti u upravnom postupku. Protiv rješenja drugostepenog organa može se pokrenuti upravni spor, koji se samo zakonom izuzetno, u određenim vrstama upravnih stvari, može isključiti.
9. Načelo konačnosti i pravosnažnosti rješenja znači da je konačno ono rješenje, protiv kojeg se ne može izjaviti redovno pravno sredstvo (žalba), a pravosnažno ono rješenje, protiv kojeg se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor, a kojim je stranka stekla određeno pravo, odnosno kojim su stranci određene neke obaveze. Konačno i pravosnažno rješenje može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni. Razlikuju se formalna i materijalna pravosnažnost rješenja. Formalna pravosnažnost znači da ne postoji pravna mogućnost pobijanja rješenja bilo kojim redovnim pravnim lijekom (ni žalbom ni tužbom u

upravnom sporu). Pravo stranke na korišćenje takvih pravnih lijekova je ugašeno, i stranka je vezana takvim rješenjem. Materijalna pravosnažnost rješenja znači da se ne može u istoj pravnoj stvari ponovo odlučivati, i ona vezuje donosioca upravnog akta, organ uprave da ne može rješavati u toj upravnoj stvari. Određeni pravni odnos pravosnažno je raspravljen i donijeti akt proizvodi svoje djejtvo. Izuzeci od materijalne pravosnažnosti mogu se predvidjeti samo zakonom (vanredna pravna sredstva).

10. Načelo ekonomičnosti postupka podrazumijeva obavezu organa koji vodi upravni postupak, da se postupak ima voditi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druga lica koja učestvuju u postupku, ali ne na štetu ostvarivanja svrhe postupka. Za razliku od sudskog postupka u kome, po pravilu, dominira raspravno načelo, upravni postupak se smatra bržim, manje formaliziranim, jeftinijim, a time i ekonomičnijim. Provođenje ovog načela pravilima upravnog postupka obezbjeđuje se npr. vođenjem skraćenog postupka, korištenjem pravne pomoći, pribavljanjem dokaza po službenoj dužnosti, spajanjem više upravnih stvari u jedan postupak, propisivanjem rokova za donošenje rješenja i sl. S načelom ekonomičnosti u tijesnoj vezi je načelo efikasnosti. Efikasno voditi i regulirati procesne radnje (ispitni postupak, saslušanje, pribavljanje potrebnih isprava), znači svesti troškove na nužnu mjeru.
11. Načelo pružanja pomoći neukoj stranci sastoji se u obavezi organa koji vodi postupak, da nastoji da neznanje i neukost stranke i drugih lica koji učestvuju u postupku ne bude na štetu prava koja im po zakonu pripadaju. Ovo načelo je u vezi s načelom zaštite prava građana, ali je ovo načelo konkretnije i određenije postavljeno. Ovim načelom se propisuje obaveza nadležnog organa koji vodi postupak da pruži pomoć, ne svim učesnicima u postupku, nego samo stranci koja usljed "neznanja i neukosti" može propustiti nešto zbog čega može trpjeti štetne posljedice. Službeno lice koje vodi postupak dužno je upozoriti stranku na posljedice određenog propuštanja ili nepreduzimanja pojedinih radnji u postupku. Za propuštanje ove obaveze organa nije predviđena sankcija, ali se taj propust cijeni u sklopu cijelokupnog rješavanja po nekom pravnom lijeku. Naravno da se organ ne može pretvoriti u pravnog zastupnika stranke, posebno kad se radi o višestranačkim upravnim stvarima, već se ova obaveza odnosi samo na upozorenje organu. Ovo načelo pravilima upravnog postupka je propisano kod npr. primanja usmenih podnesaka na zapisnik, otklanjanja formalnih nedostataka u podnesku, naknada, odnosno nagrada svjedocima, vještacima i tumačima, upozorenja stranke na njena prava u postupku, pouke svjedoku i sl.
12. Načelo upotrebe jezika i pisma podrazumijeva omogućavanje ravnopravne upotrebe jezika svih konstitutivnih naroda u BiH i pisma, a stranci koja ne poznaje ni jedan od službenih jezika u BiH, da joj se omogući da postupak prati putem tumača, odnosno prevodioca. Praćenje toka postupka je pravo stranke kojim se ona može, ali ne mora koristiti. Međutim, organ treba poučiti stranku, odnosno drugog učesnika o upotrebi jezika i pisma, a u zapisniku će se konstatirati da su stranka ili drugi učesnik poučeni o tom pravu i unijeti njihova izjava u vezi s datom poukom, a ako se saslušanje vrši preko tumača, označiće se na kojem je jeziku saslušani govorio i ko je bio tumač. Propuštanje obaveze organa po ovom načelu predstavlja razlog za obnovu upravnog postupka.

Osim osnovnih načela u upravnom postupku, od značaja su i ostala načela upravnog postupka, koja su sadržana u pravilima upravnog postupka. Ta dopunska načela u upravnom postupku su:

- Oficijelno i privatno (dispoziciono) načelo - oficijelno načelo znači da organ sam pokreće upravni postupak, bez potrebe bilo kakve inicijative ili bilo čijeg zahtjeva, dok po privatnom načelu upravni postupak se pokreće zahtjevom stranke;

- Inkviziciono i dispozitivno - inkviziciono načelo znači da službeno lice koje vodi upravni postupak, u toku cijelog postupka može upotpunjavati činjenično stanje, a dispozitivno načelo je ono načelo prema kojem stranke u upravnom postupku same, vlastitom inicijativom, prikupljaju i izvode dokaze;
- Načelo usmenosti i pismenosti omogućava kontradiktornost, neposrednost i javnost upravnog postupka, kao i ekonomičnost i efikasnost tog postupka;
- Načelo posrednosti i neposrednosti - kad se sve procesne radnje ne obavljaju pred istim nadležnim organom, odnosno službenim licem, već se neki poslovi povjeravaju drugim organima, odnosno drugom službenom licu, radi se o načelu posrednosti, a načelo neposrednosti znači da isti organ, odnosno službeno lice koje rukovodi postupkom, a posebno usmenom raspravom, donosi rješenje na osnovu neposrednog opažanja;
- Načelo javnosti, znači da u postupku mogu prisustvovati i lica koja ne učestvuju u tom postupku i koja mogu pratiti tok i sadržaj radnji u postupku;
- Načelo koncentracije, podrazumijeva da stranke u upravnom postupku moraju, u jednom stadiju postupka, navesti zajedno, tj. odjednom sve činjenice koje mogu biti od uticaja na rješenje upravne stvari.

Sudska praksa:

"Kad stranka ima uvjete da ostvari više prava po propisima mirovinskog i invalidskog osiguranja, a može koristiti samo jedno od tih prava po svom izboru, organ koji rješava o toj upravnoj stvari nije ovlašten o tome odlučiti po slobodnoj ocjeni, već mora omogućiti stranci da se izjasni o izboru prava koje će koristiti."

(Vrhovni sud FBiH, U-292/99 od 03.11.1999)

"Drugostepeni upravni organ, odlučujući po žalbi stranke, nije ovlašten da donosi dopunsko rješenje o pitanjima o kojima je ovlašten da riješi i prvostepeni organ, a koji je to propustio da učini, s obzirom na to da bi time počinio povredu načela dvostepenosti upravnog postupka."

Iz obrazloženja:

"Odredbom čl. 242. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku propisano je da kada drugostepeni organ utvrdi da su u prvostepenom postupku činjenice nepotpuno i pogrešno utvrđene, ili da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od uticaja na rješenje stvari, on će upotpuniti postupak i otkloniti izložene nedostatke bilo sam, bilo preko prvostepenog organa, pa ako drugostepeni organ nađe da se na podlozi činjenica utvrđenih u upotpunjenom postupku stvar mora riješiti drugačije nego što je riješena prvostepenim rješenjem, on će svojim rješenjem poništi i prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar... Međutim, u konkretnom slučaju, prvostepeni organ nije meritorno rješavao o pravu na stan i o pravu na naknadu za eksproprisane objekte, pa tuženi kao drugostepeni organ nije mogao dopuniti prvostepeno rješenje, niti je prema odredbi čl. 242. st. 1. navedenog Zakona, mogao sam meritorno riješiti stvar, jer je to protivno načelu dvostepenosti. Kako je, pored navedenog, tuženi osporenim rješenjem dopunio prvostepeno rješenje, počinio je povredu citirane odredbe, koja predstavlja razlog za poništaj osporenog akta."

(Vrhovni sud BiH, U-1408/89 od 13.10.1989)

Iz obrazloženja:

"Nije osnovan prigovor tužioaca da je u postupku donošenja osporenog rješenja počinjena povreda pravila postupka. Ovo iz razloga što iz podataka u spisu proizilazi da je u toku postupka tužilac saslušan dana 05.11.2003. godine i 11.03.2004. godine, kada je dao izjavu i kada

mu je pružena mogućnost da se izjasni o svim odlučnim činjenicama i kada je imao mogućnost da se očituje o nalazu i izvještaju Odsjeka za kontrolu, koji mu je uručen dana 19.09.2003. godine, kako to proizilazi iz priloga tužbe koju je tužilac dostavio Sudu. Stoga nije tačno da je počinjena povreda načela saslušanja stranke, niti je počinjena povreda načela zaštite prava i sloboda građana, kako to pogrešno tužilac u tužbi tvrdi."

(Sud Bosne i Hercegovine, U-1056/05 od 10.11.2006)

Iz obrazloženja:

"... kako to proizilazi iz spisa, carinski organi nisu postupili po načelu propisanom u članu 10. Zakona o upravnom postupku, tj. ne vidi se da je u prvostepenom postupku stranci pružena mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja, a u vezi s ovom odredbom Zakona o upravnom postupku trebalo je voditi računa i o odredbi čl. 5. istog zakona, kojom je propisano da se strankama mora omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava u skladu s Ustavom BiH i Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i sloboda."

(Sud Bosne i Hercegovine, U-254/05 od 05.06.2006)

Iz obrazloženja:

"Ne stoje navodi iz tužbe da je u postupku povrijeđeno načelo efikasnosti, budući da ovo načelo prema čl. 6. Zakona o opštem upravnom postupku ('Sl. list SFRJ', br. 47/86), a u vezi sa čl. 12. Ustavnog zakona za provođenje Ustava RS ('Sl. glasnik RS', br. 21/92), koji je bio na snazi u vrijeme vođenja upravnog postupka, znači obavezu upravnog organa da obezbijedi efikasno ostvarivanje prava i interesa pojedinaca i pravnih lica. Efikasno ostvarivanje ovih prava ne znači nužno i kratak rok za otpočinjanje postupka, budući da obimnost i složenost provedenih dokaza u konkretnoj situaciji zahtijeva određenu dužinu postupka, kao i ispitivanja svih relevantnih činjenica koje su od uticaja na konačan ishod postupka. U svakom slučaju, i da je bilo povrede ovog načela, Sud je mišljenja da takva povreda ne bi bila od bitnog uticaja na ishod postupka..."

(Vrhovni sud RS, U-526/98 od 16. 6.2004)

"Povreda načela saslušanja stranke i načela prava građana i javnog interesa, kao osnovnih načela za osiguranje zakonitosti i zaštitu prava stranke, uvijek predstavlja tešku povredu upravnog postupka, a time i načela materijalne istine i načela zakonitosti, što je posebno važno kada na osnovu materijalnog propisa treba stranci utvrditi neke obaveze, ili kad stranka može ostvariti neka prava."

Iz obrazloženja:

"Prema podacima u spisu, osporeni akt nema pouzdano činjenično uporište u spisu i prvostepeni sud zbog toga nije ni mogao sa sigurnošću utvrditi šta je činjenično tačno, a prema dokumentaciji dostavljenoj uz tužbu proizilazi da i pravnom predniku tužioca nije pružena mogućnost sudjelovanja u postupku, i prvostepeni sud je upravo zbog tih nedostataka u činjeničnom stanju i poništio osporeni akta u smislu čl. 29. ZUS-a. Naime, osobito nedopustiva povreda postupka jest kad stranci nije pružena mogućnost sudjelovanja u postupku, što je ozbiljna povreda načela saslušanja stranke i načela zaštite prava građana i javnog interesa, koja su osnovna načela za osiguranje zakonitosti i zaštitu prava stranke, i njihova povreda uvijek predstavlja tešku povredu upravnog postupka, a time i načela materijalne istine, a sve skupa povredu načela zakonitosti, što je posebno važno kad na osnovu materijalnog propisa treba stranaci utvrditi neke obaveze, ili kad stranka može ostvariti neka prava, kao u konkretnom slučaju..."

(Apelacioni sud BDBiH, UŽ-56/04 od 22. 02.2005)

"Ako je u upravnom postupku stranci utvrđena kakva obaveza, ona mora biti propisom izričito predviđena. Utvrđivanje obaveze stranci analognom primenom propisa protivno je načelu zakonitosti."

(Vrhovni sud Srbije, Uvp-119/79 22.11 1980)

"Kad nije jasan zahtev stranke, organ je dužan da sa strankom raspravi o čemu se radi, i prema potrebi, stranku pouči o njenim pravima."

(Vrhovni sud Srbije, U-10023/75 od 17.11.1977)

"Organ uprave dužan je u postupku eksproprijacije upozoriti stranku (vlasnika objekta), da u slučaju usvajanja njegovog zahtjeva za eksproprijacijom preostalih objekata, koji su bespravno sagrađeni, može imati štetne posljedice, npr. ne može dobiti pravičnu naknadu, stan i dr."

(Vrhovni sud BiH, U-2094/89 od 14.12.1989)

"Učinjena je bitna povreda upravnog postupka kad nije održana usmena rasprava, u slučajevima kada se ona mora održati, i kada stranci nije omogućeno aktivno sudjelovanje u ispitnom postupku."

(Vrhovni sud BiH, UŽ-160/83 od 23.12.1983)

"Samostalnost inspektora nije povrijeđena, kad funkcioner koji rukovodi organom inspekcije, izdaje inspektorima naredjenja gdje će prioritetno obaviti inspeksijski pregled."

(Savezni vrhovni sud, U-2647/91 od 25.12.1991)

"Drugostepeno rješenje u upravnom postupku ne može postati konačno prije nego se uruči stranci."

(Vrhovni sud BiH, U-1217/86 od 13.06.1986)

"Rješenje organa uprave prema kojem je stranka stekla određena prava, odnosno kojim su stranci određene neke obaveze, postaje pravomoćno ako se protiv njega ne može izjaviti žalba, niti pokrenuti upravni spor. To znači da ne može postati pravomoćno rješenje kojim je organ uprave odbio zahtjev stranke (negativno rješenje), jer takvim rješenjem stranka ne stječe nikakvo pravo niti joj se nalažu kakve obaveze."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-117/99 od 17.01.2002)

"Nije nastupila materijalna pravomoćnost rješenja kojim je odbijen zahtjev stranke (negativno rješenje), jer se takvim rješenjem ne stječe nikakvo pravo niti nalaže obaveza za stranku, pa nema smetnji da stranka ponovno podnese isti zahtjev u istoj upravnoj stvari."

(Vrhovni sud FBiH U-124/96 od 17.10.1996)

"O načelu ekonomičnosti upravnog postupka mora se voditi računa u toku celog postupka, ali u okviru i uz poštivanje svih drugih načela upravnog postupka."

(Vrhovni sud Srbije, U-5507/76 od 06.11.1976)

IV NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU

Nadležnost u upravnom postupku može se definirati kao pravo i dužnost jednog organa da riješi određenu upravnu stvar u upravnom postupku. Taj organ se određuje zakonom, odnosno drugim propisom. Nadležnost je značajna kako za organe koji rješavaju u upravnim stvarima tako i za stranke. Utvrđena nadležnost obavezuje, i propisi o nadležnosti u upravnom postupku su prinudni propisi (*ius cogens*), što znači da se nadležnost ne može mijenjati voljom stranaka ili organa. Nijedan organ ne može preuzeti upravnu stvar i sam je riješiti, niti je prenijeti na drugi organ, osim ako to nije zakonom propisano. Organ je dužan da u toku cijelog upravnog postupka pazi na svoju nadležnost po službenoj dužnosti. U odnosu na stranke, nadležnost je pravo i obaveza stranke da za rješavanje upravne stvari zahtjev podnese nadležnom organu, i znači da stranka svoje određeno pravo ili ispunjenje obaveze može riješiti samo kod ovlaštenog organa.

Prema pravilima upravnog postupka postoje dvije vrste nadležnosti: stvarna nadležnost i mjesna nadležnost. Oba oblika sačinjavaju nadležnost nekog organa za rad u određenoj upravnoj stvari. Sankcija za povredu odredbi o nadležnosti je u poništenju, odnosno ukidanju rješenja donijetog u upravnom postupku (razlozi za žalbu, ukidanje po pravu nadzora, oglašavanje rješenja ništavnim).

1. Stvarna nadležnost

Stvarna nadležnost u upravnom postupku utvrđuje se zakonom na dva načina, i to:

- po propisima kojima se uređuje određena upravna oblast (npr. zakonima u oblasti prostornog uređenja, oblasti prihoda, carina, oblasti unutrašnjih poslova sl.), ili
- po propisima kojima se određuje nadležnost pojedinih organa (to su propisi kojim se osnivaju organi uprave i uređuje njihova organizacija).

Međutim, kod utvrđivanja stvarne nadležnosti organa u upravnom postupku u FBiH, treba imati u vidu da je Ustavom FBiH utvrđena podjela nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti, tako da su za rješavanje u upravnim stvarima u prvom stepenu stvarno nadležni federalni organi uprave, kantonalni organi uprave i gradske, odnosno općinske službe, u skladu s propisima kojim je za te organe i utvrđena njihova nadležnost.

U vezi stvarne nadležnosti u upravnom postupku, treba ukazati i na funkcionalnu nadležnost, koja je, u stvari, podvrsta stvarne nadležnosti. Naime, kad se iz propisa ne može tačno utvrditi koji je organ stvarno nadležan za rješavanje u upravnim stvarima u oblasti koju uređuje taj propis, u tom slučaju nadležan je onaj organ u čijem djelokrugu su i upravni poslovi koji ne spadaju u djelokrug drugog organa uprave. U takvim slučajevima su nadležna ministarstva pravde i uprave, odnosno organi ili službe za opće poslove u općinama. Ova nadležnost zbog toga se naziva i negativna nadležnost.

Sudska praksa :

"Osporeno rješenje doneseno je uz povredu odredaba čl. 24. st. 1. Zakona o upravnom postupku, koje obavezuju svaki organ da u toku cijelog postupka pazi na svoju stvarnu i mjesnu nadležnost."

Iz obrazloženja:

"Prema odredbi čl. 226. Zakona o upravnom postupku ('Sl. novine FBiH', br. 2/98 i 48/99) o žalbi protiv prvostepenog rješenja organizacionih jedinica federalnih organa uprave i federalnih ustanova, koje su osnovane van sjedišta federalnog organa uprave i federalnog organa uprave sa zadatkom da obavljaju određene upravne poslove iz nadležnosti federalnog organa uprave i federalne uprave, rješava federalni organ uprave i federalna uprava kojoj pripada ta organizaciona jedinica. U konkretnoj upravnoj stvari, kako to proizilazi iz spisa predmeta, o žalbi protiv rješenja prvostepenog organa uprave - Odjela za odbranu C., rješavala je uprava Odjela za odbranu B., suprotno citiranoj zakonskoj odredbi. Prema tome, tužena uprava za odbranu B. nije vodila računa o svojoj nadležnosti, zbog čega je osporeno rješenje doneseno uz povredu odredba čl. 24. st. 1. Zakona o upravnom postupku, koje obavezuju svaki organ da u toku cijelog postupka pazi na svoju stvarnu i mjesnu nadležnost."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-91/00 od 10.02.2005)

"Ništava su rješenja upravnih organa nosioca osiguranja kojim su konačno odbili zahtjev nasljednika umrlog osiguranika za isplatu dospjelih a neisplaćenih penzija njegovom predniku do dana smrti, jer se ne radi o zahtjevu osiguranika za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, nego o zahtjevu nasljednika kao trećeg lica za ostvarenje prava iz nasljedno-pravnih odnosa o kojem je nadležan da odlučuje sud, ukoliko nosilac osiguranja takav zahtjev ne ispuni dobrovoljno."

Iz obrazloženja:

"Međutim, u konkretnom slučaju ne radi se o upravnoj stvari, jer tužiteljica nije osiguranik tuženog u smislu odredbi Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, i ne rješava se zahtjev o njenim pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja, nego se radi o građansko-pravnom odnosu u kojem ona kao nasljednica osiguranika zahtijeva od filijale tuženog da joj dobrovoljno isplati neisplaćene dospjele penzije iza umrlog osiguranika, koje su i utvrđene kao njegoza zaostavština u ostavinskom rješenju, a koje ona može da zahtijeva i ostvari kod nadležnog suda. Stoga sud nalazi da organi uprave nisu bili nadležni za donošenje rješenja o osnovanosti ili neosnovanosti zahtjeva tužiteljice, jer se ovdje ne radi o upravnoj stvari nego o stvari iz sudske nadležnosti, pa je tuženi mogao dobrovoljno udovoljiti zahtjevu tužiteljice, ili, ako smatra da je njen zahtjev neosnovan zbog zastarjelosti ili nekog drugog razloga, obavijestiti je o tome da neće njen zahtjev dobrovoljno ispuniti, kako bi ona mogla isti ostvarivati putem redovnog nadležnog suda. S obzirom na izloženo, drugostepeni organ je trebao oglašiti prvostepeno rješenje ništavim u skladu s odredbom čl. 238. st. 1. Zakona o upravnom postupku, jer je u prvostepenom postupku učinjena nepravilnost koja čini rješenje ništavim (čl. 264. tač. 1. ZUP-a) pošto je u upravnom postupku doneseno rješenje u stvari iz sudske nadležnosti."

(Vrhovni sud FBiH, U-933/99 od 26.07.2000)

"Stvarna nadležnost organa za rješavanje u upravnim stvarima određuje se prvenstveno materijalnim propisima, tj. onima kojima se uređuje određena upravna materija, a u slučaju da materijalnim propisima nije izričito određena stvarna nadležnost, treba prema propisima o organizaciji organa, s obzirom na prirodu upravne stvari, utvrditi koji je organ stvarno nadležan."

(Vrhovni sud Jugoslavije, U-1174/58 od 12.04.1958)

"Kad je osporeno rješenje doneseno od strane stvarno nenadležnog organa takvo će se rješenje poništiti u upravnom sporu bez obzira što tužilac u tužbi nije posebno istakao taj osnov

pobijanja, ako je izrazio nezadovoljstvo osporenim upravnim aktom i tražio njegovo poništavanje, što podrazumijeva i poništavanje zbog povrede propisa o nadležnosti." (Vrhovni sud FBiH, U-158/99 od 11.08.1999)

"Organ nadležan za prijem podnesaka ne može zaključkom podnesak odbaciti zbog nena-
dležnosti za prijem kada zna koji je organ nadležan za prijem i rad po podnesku, jer je to pro-
tivno načelu zaštite prava građana i pomoći neukoj stranci."

(Vrhovni sud FBiH, U-45/95 od 08.10.1997)

2. Mjesna nadležnost

Mjesna nadležnost je nadležnost organa uprave prema određenom teritoriju. Ona označava područje na kojem organ uprave, kao i drugi organi, mogu obavljati poslove iz svoje stvarne nadležnosti. I mjesna nadležnost određuje se zakonom i može biti određena propisima o političko-teritorijalnoj podjeli i propisima o organizaciji organa uprave.

Prema ZUP-u BiH, mjesna nadležnost određuje se prema sjedištu organa, odnosno prema sjedištu organizacione jedinice u sastavu organa.

Zakonima o upravnom postupku entiteta i BDBiH, za određivanje mjesne nadležnosti postavljena su dopunska pravila, koja se primjenju ako posebnim propisom nije drugačije određeno. U ovim slučajevima kriterij za određivanje mjesne nadležnosti može biti u zavisnosti od svojstva same upravne stvari, kao što je npr. za nepokretnost prema mjestu gdje se ona nalazi, ili npr. sjedištu stranke kad se odnosi na djelatnost preduzeća, ustanove i sl., a kod vođenja radnje ili profesionalne djelatnosti prema sjedištu ili mjestu obavljanja djelatnosti. A ako se mjesna nadležnost ni tako ne može odrediti, ona se određuje prema mjestu gdje je nastao povod za vođenje postupka. U vezi mjesne nadležnosti treba imati u vidu da se prema ZUS-u FBiH ova nadležnost određuje prema propisima o teritorijalnoj podjeli nadležnosti FBiH, i to:

- prema Zakonu o federalnim jedinicama -kantonima utvrđena je mjesna nadležnost za kantone;
- prema propisima o teritorijalnoj podjeli općina utvrđena je mjesna nadležnost za općinske i gradske službe;
- prema propisima o organizaciji organa, mjesna nadležnost je utvrđena za federalne organe po propisima o organizaciji tih organa, za kantonalne organe po propisima o organizaciji kanonalnih organa i za gradske i općinske službe za upravu po propisima o njihovoj organizaciji.

Nadležnost organa u upravnom postupku se u pravilu ne može mijenjati ni voljom organa ni voljom stranaka, osim ako to zakonom nije propisano. U vezi s tim, ali samo za mjesnu nadležnost, propisana je izuzetna mogućnost promjene mjesne nadležnosti u upravnom postupku i to u slučajevima delegacije nadležnosti i sporazumne promjene nadležnosti. Naime, organ koji je pokrenuo postupak može ustupiti predmet drugom organu ako je taj organ promjenom okolnosti postao mjesno nadležan i ako se znatno, posebno po stranku, olakšava postupak (npr. promjena prebivališta stranke). To je slučaj delegacije nadležnosti. A kad su istovremeno mjesno nadležna dva ili više organa, nadležan je onaj organ koji je prvi pokrenuo postupak, i ovi organi mogu se i sporazumjeti koji će od njih voditi postupak. Jedino u tom slučaju je moguća sporazumna promjena mjesne nadležnosti.

3. Sukob nadležnosti

I ako je svaki organ uprave dužan po službenoj dužnosti paziti na svoju nadležnost, u radu organa moguće su situacije u kojima može doći do sukoba nadležnosti, koji može biti pozitivni i neg-

ativni sukob nadležnosti. Kad dva ili više organa smatraju da su nadležni za rješavanje upravne stvari, radi se o pozitivnom sukobu, a kad organ odbija rješavati upravnu stvar i uputi predmet drugom organu za koji smatra da je nadležan, a taj organ to odbija, radi se o negativnom sukobu nadležnosti.

Sukob nadležnosti između organa uprave BiH i institucija BiH koje imaju javna ovlaštenja rješava Sud Bosne i Hercegovine, a sukob nadležnosti između organizacionih jedinica koje se nalaze van sjedišta organa uprave BiH rješava organ uprave BiH u čijem su sastavu te organizacione jedinice.

U Republici Srpskoj Ustavni sud RS rješava sukob nadležnosti između sudova i organa državne uprave, kao i sukob nadležnosti između organa državne uprave i gradskih i općinskih organa uprave, a između ministarstava, drugih organa državne uprave, preduzeća, ustanova i drugih nedržavnih subjekata koja vrše javna ovlaštenja, sukob nadležnosti rješava Vlada RS, dok sukob nadležnosti između područnih jedinica organa uprave i upravnih organizacija rješava ministar, odnosno starješina koji rukovodi tim organom, odnosno organizacijom.

U Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine sukob nadležnosti rješava Apelaciona komisija.

U Federaciji Bosne i Hercegovine sukob nadležnosti rješava Vlada FBiH između federalnih organa i ustanova; Vrhovni sud FBiH između organa uprave dva ili više kantona, kao i između federalnih i kantonalnih organa i federalnih i kantonalnih institucija s javnim ovlaštenjima; vlada kantona između kantonalnih organa; kantonalni sud između kantonalnih organa uprave i institucija s javnim ovlaštenjima, između gradskih i općinskih službi, između gradskih institucija s javnim ovlastima kao i tih institucija i gradskih službi za upravu i gradskih ustanova, između općinskih službi i institucija s javnim ovlastima s područja dvije ili više općina, kao i tih institucija i općinskih službi; gradonačelnik između gradskih službi i gradskih ustanova, a općinski načelnik između općinskih službi i ustanova.

Postupak za rješavanje sukoba nadležnosti pokreće se po prijedlogu organa koji je posljednji odlučivao o svojoj nadležnosti, a može ga pokrenuti i stranka. Protiv rješenja o sukobu nadležnosti ne može se izjaviti posebna žalba, niti voditi upravni spor.

Sudska praksa:

"Protiv rešenja kojim se rešava sukob nadležnosti nema mesta posebnoj žalbi niti se može voditi upravni spor."

(Vrhovni sud Srbije, U-932/65 od 26.11.1966)

"Ako je između dva organa nastao pozitivan sukob nadležnosti za razrez poreza određenoj osobi, organ koji je o tome poslednji odlučivao ne može izvršiti svoje rešenje o razrezu poreza pre nego o nastalom sukobu ne odluči nadležni organ."

(Vrhovni sud Srbije, U-9796/71 od 10.03.1972)

V STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU

1. Pojam stranke u upravnom postupku

Stranka u upravnom postupku je svako lice po čijem zahtjevu je pokrenut upravni postupak, ili protiv koga se vodi postupak, ili ko radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo da učestvuje u upravnom postupku. Stranka je institut procesnog karaktera. Prema ulozi u upravnom postupku stranka može biti aktivna, pasivna i uzgredna. Aktivna stranka je ona povodom čijeg zahtjeva se vodi

upravni postupak (kad npr. traži izdavanje odobrenja za građenje, odobrenja za obavljanje samostalne djelatnosti i sl.). Pasivna stranka je stranka protiv koje se vodi upravni postupak, kao npr. lice protiv kojeg inspekcija vodi neki postupak (nalaganje obustave radova), ili npr. bespravno useljeno lice kojem se nalaže iseljenje iz stana. Uzgredna stranka ili treće lice, ili zainteresirano lice ili intervenijent je ona stranka koja u upravnom postupku učestvuje radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa (npr. stanari u zgradi u kojoj neko lice želi da otvori zanatsku radnju, ili susjedi u postupku izdavanja građevinske dozvole i sl.). Sva ta lica imaju tzv. stranačku sposobnost.

Sposobnost da neko može biti stranka u postupku, naziva se stranačkom sposobnošću. Stranačka sposobnost u upravnom postupku odgovara pravnoj sposobnosti, koja znači da određeno lice može biti nosilac prava i obaveza. Opću pravnu sposobnost (stranačka sposobnost) imaju sva pravna i fizička lica, kao i udruženja. Ona se stiče rođenjem fizičkog lica, dok je pravna lica stiču upisom u registar nadležnog organa, ili odobrenjem nadležnog organa, odnosno osnivanjem.

U upravnom postupku stranka može biti svako fizičko ili pravno lice, a sa svim pravima stranke u tom postupku mogu učestvovati i državni organi, poslovna jedinica preduzeća, naselja, grupa lica i drugi koji nemaju svojstvo pravnog lica, ali pod uslovom da mogu biti nosioci prava i obaveza o kojima se rješava u upravnom postupku. To može biti i sindikalna organizacija ako se u upravnom postupku rješava o kakvom pravu ili pravnom interesu zaposlenika, kao i druge društvene organizacije i udruženja građana. Prava i dužnost stranke u upravnom postupku imaju i ombudsman, nadležni tužilac i pravobranilac.

Procesna sposobnost je sposobnost za samostalno preduzimanje procesnih radnji u postupku. Procesnu sposobnost ima samo stranka koja je poslovno sposobna - to su punoljetna lica. Dakle, za fizička lica procesna sposobnost je uslovljena poslovnom sposobnošću. Fizička lica koja nemaju poslovnu sposobnost nemaju ni procesnu sposobnost i ne mogu vršiti radnje u upravnom postupku. To su maloljetna lica, koja nemaju 18 godina života kada se stiče potpuna poslovna sposobnost, kao i punoljetna lica kojima je oduzeta poslovna sposobnost. Pravna lica kao ni državni organi nisu procesno sposobni. Procesno nesposobne stranke zastupaju i umjesto njih obavljaju radnje u postupku njihovi zakonski zastupnici.

Procesna sposobnost je nezamisliva bez stranačke sposobnosti. Stranačka legitimacija u upravnom postupku također je uslovljena stranačkom ali ne i procesnom sposobnošću. Stranačka legitimacija (*legitimatia ad causa*) predstavlja određenu vezu stranke s konkretnom upravnom stvari - predmetom upravnog postupka. Kad za stranku postoji neki interes koji se sastoji u pravu stranke da zahtijeva, npr. pokretanje postupka izdavanja građevinske dozvole, u tom slučaju se radi o aktivno legitimiranoj stranci, a kad se radi o postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti u kojem se nameće neka obaveza kao npr. plaćanje carine, poreza ili dr., u tom slučaju radi se o pasivnoj stranačkoj legitimaciji.

Sudska praksa:

"U upravnom postupku izdavanja urbanističke saglasnosti svojstvo stranke ima podnositelj zahtjeva - investitor, te njegovi susjedi i druge osobe (fizičke ili pravne), ukoliko prema Zakonu o prostornom uređenju investitor ima obaveze u odnosu na njih i njihova prava."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-165/99 od 03.11.1999)

"Supruga umrlog borca ima pravni interes da zahtijeva da se njenom umrlom suprugu utvrdi boračka kategorija, a otuda i pravo na podnošenje takvog zahtjeva."

Iz obrazloženja:

"Prvostepenim upravnim aktom odbačen je zahtjev tužilje, uz obrazloženje da ga je podnijelo lice koje po zakonu za to nije ovlašteno. (...) upravni postupak se pokreće, pored ostalog

i povodom zahtjeva stranke. Da bi zahtjev stranke doveo do pokretanja postupka potrebno je da je njegov podnositelj aktivno legitimisan u dotičnoj stvari. Ta aktivna legitimacija podrazumijeva takav odnos podnosioca zahtjeva prema predmetu postupka iz kojeg proizilazi da se u postupku odlučivanja rješava o nekom pravu ili obavezi stranke ili o nekom njenom pravnom interesu. Takav interes, po stanovištu ovog suda ima tužilja, jer nije jasno kako bi ona mogla ostvariti pravo na dodatak uz penziju ako niko poslije smrti njenog supruga nije ovlašten da zahtijeva njegovo razvrstavanje u odgovarajuću boračku kategoriju. U tom pravcu neispravan je stav tuženog organa u osporenom aktu, uz posebnu napomenu da aktivnu stranačku legitimaciju za pokretanje postupka ne mogu određivati nikakve instrukcije suprotno zakonu."

(Vrhovni sud RS, U-1368/02 od 14.04.2004)

"Poslije smrti nosioca stanarskog prava, zahtjev za izvršenje konačne odluke CRPCA može podnijeti član njegovog porodičnog domaćinstva koji je u momentu smrti s njim trajno živio i stanovao."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-107/03 od 15.05.2003)

"Stranka u upravnom postupku može biti ne samo osoba koja nastupa radi zaštite svojih prava, već i osoba koja zaštićuje svoj pravni interes."

(Savezni vrhovni sud, U-4971/57 od 04.10.1957)

"Stranka u upravnom postupku ne može izgubiti to svojstvo, samo zbog toga što se nije pojavila u postupku kod prvostepenog organa, a pojavila se žalbom kod drugostepenog organa."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-3167/60 od 08.04.1960)

"Mjesna zajednica ima svojstvo stranke u upravnom postupku koji se vodi radi izdavanja odobrenja za gradnju javnog puta na njenom području."

(Upravni sud Hrvatske, Us-4423/83 od 14.12.1963)

"Stanari u stambenoj zgradi imaju pravni interes da učestvuju u svojstvu stranke u postupku izdavanja dozvole za adaptaciju zajedničkih prostorija, pogotovo kad se radi o osporavanju zakonitosti rešenja kojim je adaptacija odobrena."

(Vrhovni sud Srbije, Uvp-74/81 od 23.11.1982)

"Za razliku od parničnog postupka u upravnom postupku zakonom nije predviđena institucija umješaka kao treće osobe, koja pored stranaka može sudjelovati u postupku pridruživanjem jednoj od stranaka, ako ima pravni interes da stranka kojoj se pridružila uspije u tom postupku."

(Vrhovni sud FBiH, U-148/92 od 21.05.1997)

2. Zastupanje stranke u upravnom postupku

Procesno nesposobne stranke u upravnom postupku zastupaju, i umjesto njih obavljaju radnje u postupku, njihovi zakonski zastupnici. U upravnom postupku razlikuje se više vrsta zastupanja. Zakonsko ili nužno zastupanje za procesno nesposobnu stranku određuje se zakonom ili aktom nadležnog državnog organa donijetog na osnovu zakona. Maloljetna lica, zastupaju roditelji ex lege. Dakle, roditelji maloljetne djece po sili zakona su njihovi zakonski zastupnici. Ako je maloljetno lice bez roditeljskog staranja, stavlja se pod starateljstvo.

Staratelja postavlja organ starateljstva i tada maloljetno lice zastupa staratelj. Punoljetna lica lišena poslovne sposobnosti također zastupa staratelj. Pravna lica procesne radnje u postupku vrše preko predstavnika ili zakonskog zastupnika.

Predstavnik, odnosno zakonski zastupnik pravnog lica određuje se njegovim općim aktom, ako nije određen zakonom ili aktom nadležnog organa donesenog na osnovu zakona.

Predstavnik pravnog lica je fizičko lice, organ ili ovlaštenu član samog pravnog lica. Zakonski zastupnik pravnog lica je poslovodni organ i u upravnom postupku ga zastupa lice koje je navedeno u aktu o osnivanju i upisano u sudski registar kao lice ovlašteno za zastupanje tog pravnog lica. Posebnu kategoriju predstavljaju subjekti koji nemaju svojstvo pravnog lica, pa tim kako nemaju pravnu sposobnost, nemaju ni poslovnu sposobnost. To se, prije svega odnosi na državne organe, organizacije koje nemaju svojstvo pravnog lica, naselje i grupe lica. Državni organi obavljaju radnje u upravnom postupku preko zakonom određenog predstavnika, i to - pravobranilaštvo ih zastupa kao njihov zakonski zastupnik u pogledu imovinskih prava i interesa, a u drugim slučajevima rukovodilac organa, odnosno lice određeno propisima o osnivanju. Organizacije koje nemaju svojstvo pravnog lica zastupa lice koje je određeno općim aktom te organizacije, a naselje, odnosno grupe lica koje nemaju svojstvo pravnog lica, lica koje oni ovlaste, ako posebnim propisima nije drugačije određeno. Teritorijalne zajednice, upravne organizacije i druge subjekte, u skladu sa zakonom, zastupa pravobranilaštvo kao njihov zakonski zastupnik.

U skladu s načelom zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, organ koji vodi postupak, ukoliko podaci utvrđeni u upravnom postupku ukazuju na mogućnost da je stranka procesno nesposobna ili kada primijeti da staralac, kao zakonski zastupnik procesno nesposobnog fizičkog lica, koje je stranka u postupku, ne vodi dovoljno računa o pravima i obavezama šticećenika, dužan je o tome obavijestiti organ starateljstva.

Stranka kao i njen zakonski zastupnik može odrediti punomoćnika, pismeno ili usmeno na zapisnik, za zastupanje u upravnom postupku. Stranka koja nije pismena ili nije u stanju da se potpiše, na pismenu punomoć umjesto potpisa staviće otisak prsta, a ako se takva punomoć izdaje licu koje nije advokat, potrebno je i prisustvo dva svjedoka koja će se potpisati na punomoći. Punomoćnik može biti svako lice koje ima potpunu poslovnu sposobnost. Ako se kao punomoćnik pojavi lice koje se bavi nadriparstvom, organ će takvom licu zaključkom uskratiti dalje zastupanje i o tome će odmah obavijestiti stranku. Na sva pitanja o punomoći koja nisu uređena pravilima upravnog postupka na odgovarajući način primjenjuju se odredbe o punomoći uređene pravilima parničnog postupka.

Organ koji vodi postupak, u toku cijelog postupka, dužan je po službenoj dužnosti paziti da li lice koje se pojavljuje kao stranka u upravnom postupku može biti stranka u postupku, i da li stranku koja nema procesnu sposobnost zastupa njen zakonski zastupnik, odnosno predstavnik.

Smrću fizičkog lica, odnosno prestankom pravnog lica prestaje i stranačka sposobnost, jer tada dolazi do gubitka pravne sposobnosti. Postupak se tada može obustaviti, ali i nastaviti, što zavisi od prirode upravne stvari. Ako je postupak bio vezan isključivo za ličnost stranke, postupak se ne može nastaviti (vojna obaveza, pravo na starosnu penziju). Nasljednici stranke koja je u toku upravnog postupka umrla, imaju pravo da taj postupak nastave ako se radi o upravnoj stvari u kojoj se rješavalo o pravu stranke koje prelazi na nasljednike. To pravo se nasljednicima ne može uskratiti i organ je dužan da postupak nastavi s nasljednicima ukoliko se ovi pojave.

Isto tako, polazeći od supsidijarne primjene pravila parničnog postupka, dužnost je organa da po službenoj dužnosti pazi i da li je lice koje se pojavljuje kao punomoćnik ovlašteno za zastupanje, a što podrazumijeva da pazi da punomoćnik ne prekorači granice punomoći.

Ako hitnost postupka to zahtijeva, stranci može biti postavljen privremeni zastupnik, koga određuje službeno lice koje provodi upravni postupak. Privremeni zastupnik se obavezno postavlja ako procesno nesposobna stranka nema zakonskog zastupnika ili se neka radnja treba preduzeti protiv lica čije je boravište nepoznato a koje nema punomoćnika, ili ako preduzeće, odnosno drugo pravno lice nema zakonskog zastupnika ili punomoćnika, kao i u slučaju kad se mora izvršiti neka radnja koja se ne može odgoditi, a stranku nije moguće blagovremeno pozvati.

U upravnom postupku kad dvije ili više stranaka u istom predmetu istupaju zajednički, ako to nije suprotno posebnim propisima, dužne su naznačiti ko će od njih nastupati kao njihov zajednički predstavnik. Ako to ni po zahtjevu organa ne urade, organ može sam zaključkom odrediti zajedničkog predstavnika ili punomoćnika.

Pravilima upravnog postupka predviđen je u upravnom postupku i institut stručnog pomagača, što je specifičnost za upravni postupak, za razliku od drugih postupaka (krivični, parnični i dr.) koji to ne poznaju. To je lice koje stranci pruža samo stručnu pomoć, a nije ni punomoćnik ni zastupnik stranke.

Sudska praksa:

"Postupak za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja pokreće se samo na zahtjev osiguranika, kojeg po njegovom pristanku može u njegovo ime podnijeti i njegov poslodavac, odnosno može ga po njegovom zahtjevu i zastupati u već pokrenutom upravnom postupku. Stoga je ništavo rješenje (čl. 264. ZUP-a) ako je doneseno bez tako postavljenog zahtjeva osiguranika, odnosno njegovog poslodavca ako osiguranik nije naknadno izričito ili prešutno na njega pristao."

(Vrhovni sud FBiH, U-2257/99 od 07.06.2001)

"Stranci nije omogućeno da učestvuje u postupku, da se kvalificirano izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva rješenje, kao i da ostvari i zaštiti svoja prava i pravne interese, u slučaju kada službeno lice koje vodi postupak ne poziva na usmenu raspravu njenog punomoćnika, nego lično stranku. Ovakav propust službenog lica predstavlja aposlutnu povredu pravila postupka zbog koje se mora poništiti prvostepeno rješenje."

(Vrhovni sud BiH, U-11/95 od 11.08.1989)

"Po službenoj dužnosti organ je dužan tokom cijelog postupka paziti da li je stranka procesno sposobna za preduzimanje radnji postupka od kojih zavisi ostvarivanje njezinih prava i pravnih interesa, pa kad utvrdi da je stranka procesno nesposobna dužan je preduzeti sve što je potrebno da je zastupa zakonski zastupnik, a ako ga nema, onda treba stranci postaviti privremenog zastupnika."

(Vrhovni sud Jugoslavije, Uis-358/68 od 21.11.1969)

"Učinjena je povreda postupka ako organ nije po službenoj dužnosti pazio da li lice koje se pojavljuje kao stranka u postupku može biti stranka u tom postupku."

(Vrhovni sud Crne Gore, U-107/74 od 17.07.1974)

"Povrijedena su pravila postupka kada procesno nesposobnoj stranci nije bio postavljen privremeni zastupnik u postupku oduzimanja neizgrađenog građevinskog zemljišta."

(Vrhovni sud Makedonije, U-1238/77 od 12.03.1978)

"Ako hitnost postupka traži, organ je dužan postaviti i privremenog zastupnika da bi procesno nesposobna osoba bila pravilno zastupana."

(Upravni sud Hrvatske, Us-3914/80 od 05.03.1981)

"Naslednici stranke koja je tokom postupka umrla imaju pravo da nastave postupak deeksprijacije, jer se radi o upravnoj stvari u kojoj se rešava o pravu stranke koje prelazi na naslednike."

(Vrhovni sud Srbije, U-3445/75 od 16.06.1976)

"Nedostaci pismene punomoći otklanjaju se shodno odredbi ZPP-a o otklanjanju nedostataka u podnesku. Stoga, ako organ uprave smatra da punomoć odvjetnika nije valjana budući da ju je dala osoba koja nije ovlašćena da prenosi punomoć na drugu osobu, bio je dužan pozvati punomoćnika kako bi otklonio nedostatke, tj. pribaviti ovlašćenje stranke da punomoć može preneti na drugu osobu."

(Upravni sud Hrvatske, Us-4601/78 od 14.03.1979)

VI KOMUNICIRANJE ORGANA I STRANAKA I DOSTAVLJANJE PISMENA

U toku upravnog postupka nadležni organ i stranke mogu komunicirati na više načina i to putem podnesaka upućenih organu, pozivanjem, kroz zapisnik, razgledanjem spisa i obavještenjem u toku postupka.

1. Podnesci

Podneskom se vrši komunikacija između organa i stranaka na način što stranka podnosi organu razna pismena. Podnesci su zahtjevi, obrasci koji se koriste za automatsku obradu podataka, prijedlozi, prijave, molbe, žalbe, prigovori i druga saopćenja kojima se stranke obraćaju organima. Podnesci se, po pravilu, predaju neposredno ili dostavljaju poštom pismeno, ili se usmeno saopćavaju na zapisnik, a mogu se izjavljivati i telegrafski, odnosno telefaxom. Ako je to po prirodi stvari moguće i nije isključeno posebnim propisom, kratka i hitna saopćenja mogu se dati i telefonom. Naprotiv, akti koje organ dostavlja stranci - poziv, zaključak, rješenje, nisu podnesci nego pismena. Podnesci služe prije svega, da bi stranka i drugi učesnici stupili u kontakt s organom koji vodi postupak, bez obzira o kojoj fazi upravnog postupka je riječ.

Postoji opća obaveza nadležnog organa da primi podnesak, odnosno da uzme na zapisnik usmeno saopćenje, i da o toj predaji izda potvrdu. Ako je podnesak predan nenadležnom organu neposredno, o tome će službeno lice upozoriti podnosioca i uputiti ga drugom organu. Ako podnosilac i pored toga zahtijeva da se podnesak primi, dužnost je organa da primi podnesak, ali će zaključkom podnesak odbaciti zbog nenadležnosti i zaključak će, protiv kojeg je dozvoljena posebna žalba, odmah dostaviti stranci. Ako je nenadležnom organu podnesak predan poštom, a nesumnjivo je koji je organ nadležan za prijem, on ga je dužan bez odlaganja dostaviti nadležnom organu, odnosno sudu i o tome će obavijestiti stranku. Ukoliko organ koji je poštom dobio podnesak iz samog podneska ne može da utvrdi koji je organ nadležan za rad po podnesku, bez odlaganja zaključkom će podnesak odbaciti zbog nenadležnosti i zaključak, protiv kojeg je dozvoljena posebna žalba, odmah će dostaviti stranci.

Za podneske u upravnom postupku nije zakonom predviđena forma. Time se olakšava pravni saobraćaj i omogućava njegovo odvijanje sa što manje formalizma. Ipak, propisani su neki uslovi i pretpostavke u pogledu sadržine podneska. Podnesak mora biti "razumljiv i sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti". Potrebno je da se iz podneska jasno i određeno vidi šta se njime traži, predlaže ili izjavljuje. Osim toga, potrebno je da podnesak sadrži: označenje organa kome se upućuje, predmet na koji se odnosi, zahtjev, odnosno prijedlog, ko je zastupnik ili punomoćnik ako ga ima, ime i prezime i adresu podnosioca, odnosno zastupnika ili punomoćnika, kao i druge podatke koji zavise od konkretnih uslova i okolnosti. Pri tom, eventualne greške u odnosu na označenje organa, označenje predmeta, i pogrešnog naziva podneska (tužba označena kao žalba ili obrnuto), nisu smetnja prema sudskoj praksi i praksi upravnog postupka, da se postupi po takvom podnesku. U odnosu na obrazloženje zahtjeva, korisno je da on bude obrazložen, ali nije neophodno da se u podnesku iznosi činjenično niti pravno obrazloženje. Međutim, i u slučaju kad je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, tako da se po njemu ne može postupiti, on se ne može samo zbog toga odbaciti. Dužnost je organa, koji je primio takav podnesak, da učini sve radnje koje će osigurati da se nedostaci otklone, i naložiće podnosiocu da ga ispravi. Ako podnosilac nedostatke u određenom roku otkloni smatraće se da je podnesak od početka bio uredan, a ako u ostavljenom roku podnosilac tako ne postupi, pa se zbog toga ne može po podnesku postupati, smatraće se da podnesak nije ni podnesen, o čemu će organ i donijeti zaključak, protiv kojeg je dozvoljena posebna žalba.

Sudska praksa:

"Podnesak primljen neposredno od strane organa, koji nije nadležan za prijem podneska, ne može se pravovaljano odbaciti ako podnosilac na to nije upozoren i upućen organu nadležnom za prijem podneska."

Iz obrazloženja:

"Iz spisa predmeta proizlazi da je zahtjev tužioca u predmetnoj upravnoj stvari primljen neposredno od strane prvostepenog organa, ali da pri tom nije postupljeno prema odredbama čl. 66. st. 3. Zakona o opštem upravnom postupku, jer u spisima nema podataka o tome da je tužilac upozoren da taj organ nije nadležan za prijem podneska i da je upućen nadležnom organu za prijem. Naprotiv, po tom zahtjevu održano je ročište 22.01.1996. godine i tek tada je punomoćniku tužioca saopšteno da taj organ nije nadležan da postupi po zahtjevu uz istovremenu uputu da ga podnese nadležnom Opštinskom sekretarijatu za pitanja boraca i žrtava rata D. (nema ni upozorenja da će podnesak biti odbačen). Po ocjeni ovog suda, nije bilo osnova da se odbaci zahtjev u predmetnoj upravnoj stvari po naprijed navedenim zakonskim odredbama, a s obzirom na činjenicu da njegovom podnosiocu prilikom prijema tog pismena nije dato upozorenje o nenadležnosti prvostepenog organa i činjenicu da on nije upućen nadležnom organu za prijem. U ovakvoj situaciji postupa se po odredbama čl. 66. st. 4. Zakona o opštem upravnom postupku, tj. podnesak se bez odlaganja šalje nadležnom organu - ako se može utvrditi koji je organ nadležan (kao u ovoj stvari), a stranka se o tome obavještava."

(Vrhovni sud RS, U-9/97 od 09.12.1997)

"Kad organ nije nadležan za prijem pismenog podneska, odgovorna osoba tog organa dužna je na to upozoriti podnosioca podneska i uputiti ga organu nadležnom za prijem. Tek onda kad stranka insistira da se njen zahtjev primi, nadležni organ će donijeti zaključak kojim će odbaciti podnesak zbog nenadležnosti."

(Kantonalni sud Sarajevo, U-666/01 od 21.03.2002)

"Organ koji je nadležan za prijem podnesaka dužan je primiti svaki pisani podnesak koji stranka neposredno podnese u toku radnog vremena."

(Vrhovni sud Jugoslavije, U-935/71 od 26.10.1971)

"Nije bitno kako je stranka nazvala svoj podnesak, već je mjerodavno šta podnesak sadrži."

(Savezni vrhovni sud, U-2660/58 od 09.12.1958)

2. Pozivanje

Pozivanje služi da organ kontaktira s onim učesnicima koji treba da dođu kod organa radi obavljanja određene radnje. Drugi vid kontakta organa s učesnicima, ako ne treba da dođu, već im se samo nešto saopćava, jeste dostavljanje. Zbog toga se pozivanje ne može vršiti radi dostave pismena. Organ koji vodi postupak ovlašten je pozvati lice čije je prisustvo u postupku potrebno, ako ono boravi na području tog organa. Izuzetno, na usmenu raspravu može biti pozvano i lice koje boravi van područja organa koji vodi postupak, samo ako se time postupak ubrzava ili olakšava, a dolazak ne prouzrokuje veće troškove ili gubitak vremena za pozvanog.

Za razliku od podnesaka, forma poziva je propisana, pa greška u sadržini poziva proizvodi određene pravne posljedice i čini poziv nevaljanim. U pismenom pozivu mora se označiti: naziv organa koji poziva, ime i prezime i adresa lica koje se poziva, mjesto, dan i čas dolaska pozvanog i u kom svojstvu se poziva (kao stranka, svjedok, vještak i sl.), te i koja pomoćna sredstva i dokaze pozvani treba da ponese. Osim toga, u pozivu se mora navesti da li je pozvano lice dužno doći lično ili može poslati punomoćnika. Kako je pozvano lice dužno odazvati se pozivu, to poziv treba da sadrži i upozorenje na posljedice neodazivanja pozivu, odnosno neobavještanja organa o spriječenosti dolaska. U nekim slučajevima pozvanim licima omogućava se da, umjesto ličnog dolaska, predaju do određenog roka pismenu izjavu. U praksi se najčešće radi o izjavama koje se tiču zahtjeva stranke, a ne o utvrđivanju činjenica. Prilikom pozivanja organ će voditi računa o tome da lice čije je prisustvo potrebno pozove u vrijeme koje će ga najmanje ometati u vršenju njegovog redovnog posla. Niko ne može biti pozvan da dođe u toku noći, osim ako se radi o hitnim i neodložnim mjerama. Opravdana spriječenost lica da se odazove pozivu može biti bolest ili neki drugi ozbiljni izvinjavajući razlog. Ako se pozvano lice ne odazove a izostanak ne opravda, može biti privedeno, a može mu se izreći i novčana kazna. U slučaju neodazivanja vojnog lica ili službenika policije, o tome će se sa zahtjevom da se pozvano lice dovede obavijestiti komanda, odnosno organ policije.

Sudska praksa:

"Da bi se smatralo da je stranka uredno pozvana u spisu predmeta mora postojati dokaz da je stranci uredno uručen poziv. Stoga pravilnim tumačenjem odredbi čl. 62. st. 3. i 63, a u vezi sa čl. 10. Zakona o upravnom postupku ('Sl. glasnik BiH', br. 29/02), proizilazi da se pozivanje faxom ne može smatrati urednim pozivanjem u smislu čl. 62. st. 3. citiranog zakona.

Pozivanjem tužioca na raspravu putem faxes tužiocu nije data mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja, i ovim je u postupku donošenja osporenog rješenja povrijeđeno načelo saslušanja stranke i načelo zaštite prava i sloboda građana i zaštite javnog interesa, propisano odredbama čl. 10. i čl. 5. citiranog zakona."

Iz obrazloženja:

"Iz podataka u spisu i navoda tužioca proizilazi da je poziv tužiocu radi izjašnjenja o navodima zahtjeva za naknadnu naplatu dostavljen faxom... Ovakav način pozivanja stranke je nepravilan i

suprotan odredbama čl. 62. st. 3. Zakona o upravnom postupku ('Sl. glasnik BiH', br. 29/02 - koji je bio na snazi u vrijeme donošenja prvostepenog i drugostepenog rješenja). Navedenom odredbom propisano je da se pozivanje stranke vrši isključivo pismenim putem, osim ako posebnim propisima nije predviđen drugi način. U konkretnom slučaju radi se o pozivanju stranke u cilju pružanja mogućnosti da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja, a što je u vezi s načelom saslušanja stranke iz čl. 10. st. 1. citiranog zakona. U takvom slučaju nije propisan niti dozvoljen drugi način pozivanja stranke... Da bi se u smislu citiranih odredbi smatralo da je stranka uredno pozvana u spisu predmeta mora postojati dokaz da je stranci uredno uručen poziv. Stoga pravilnim tumačenjem citiranih odredbi proizilazi da se pozivanje faxom ne može smatrati urednim pozivanjem u smislu čl. 62. st. 3. citiranog zakona... Pozivanje tužioca na raspravu putem faxesa smatra se neurednim pozivanjem, pa time tužiocu nije data mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja. Ovim je u postupku donošenja osporenog rješenja povrijeđeno načelo saslušanja stranke propisano u odredbi čl. 10. citiranog zakona. Osim toga, ovim je povrijeđeno i načelo zaštite prava i sloboda građana i zaštite javnog interesa propisano u odredbi čl. 5. citiranog zakona, jer su organi uprave i institucije koje imaju javna ovlaštenja kad vode postupak i rješavaju, dužni strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava u skladu s Ustavom BiH, Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i sloboda i Aneksom 6. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, vodeći pri tome računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava drugih osoba, niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom."

(Sud Bosne i Hercegovine, U-779/05 od 08.05.2006)

3. Zapisnik i zabilješka

Organ u upravnom postupku je ovlašten da o važnijim radnjama u postupku sačinjava zapisnik, tako da se i putem zapisnika ostvaruje komunikacija organa i stranaka. Zapisnik je važan službeni dokument organa i ima snagu javne isprave, a obavezno se sastavlja o usmenoj raspravi i postigutoj nagodbi stranaka, ali i o uvidaju, vještačenju, saslušanju svjedoka, uzimanju izjave stranke, kao i o svim drugim važnim radnjama u upravnom postupku. Samo zapisnik koji je sastavljen na zakonit, propisan način, ima snagu javne isprave. Zapisnik se vodi u toku izvršenja same službene radnje, mora se voditi uredno, a precrtana mjesta moraju biti čitljiva i ovjerena od službenog lica. Zapisnik sadrži osim podataka koji se odnosi na organ, službeno lice, mjesto, vrijeme, radnju, predmet, te podatke prisutnih stranaka, njihovih zastupnika ili punomoćnika i tačno i kratko tok sadržaja radnji, što tačnije izjave stranaka, svjedoka, vještaka i drugih lica u postupku, a po potrebi i njihovim riječima. U zapisniku se navode i isprave koje su upotrijebljene u postupku a obavezno sadrži i sve zaključke koji se donesu u postupku. Propisima može biti određeno da se zapisnik u određenim stvarima može voditi u obliku knjige ili drugih sredstava evidencije. U zaključenom zapisniku ne smje se ništa dodavati ni mijenjati. Eventualne dopune unose se u dodatak zapisnika, koji mora biti potpisan kao i zapisnik. Zapisnik prije potpisivanja će se pročitati, i u zapisniku će se konstatirati da nije bilo primjedbi ili ako ih je bilo upisaće se njihov kratak sadržaj. Na kraju zapisnik potpisuje službeno lice koje vodi postupak, kao i zapisničar, ako je bio. Saslušavano lice potpisuje se ispod dijela zapisnika gdje je upisana njegova izjava. Ukoliko se zapisnik sastoji od više listova, oni će se označiti rednim brojevima, a svaki list će na kraju ovjeriti svojim potpisom službeno lice. Ako lice koje treba da potpiše zapisnik nije pismeno, ili ne može da piše zbog povrede i sl., potpisaće ga neko drugo pismeno lice, ali to ne može biti službeno lice ni zapisničar. U slučaju da se odbije potpis zapisnika, ili se lice udalji prije zaključenja zapisnika, ta činjenica će se konstatirati u zapisniku i navešće se razlozi zbog kojih je potpis uskraćen. To podrazumijeva da uskraćivanje potpisa ne proizvodi direktno nikakve posljedice, niti sprečava dalje vođenje postupka.

Kad u postupku rješava kolegijalni organ, o vijećanju i glasanju sastavlja se poseban zapisnik. Njegova svrha, za razliku od običnog zapisnika, jeste da se evidentira tok i sadržina odlučivanja. U taj zapisnik se unose samo podaci o ličnom sastavu kolegijalnog organa, označenje predmeta i kratak sadržaj onoga što je riješeno, kao i eventualna izdvojena mišljenja članova kolegijalnog organa. Potpisuju ga predsjedavajući kolegijalnog organa i zapisničar.

Za manje važne radnje u postupku službeno lice sastavlja službenu zabilješku, kao npr. o uputi kako stranka treba da ispravi neuredan podnesak, zatim zabilješka o kretanju spisa i sl.

Sudska praksa:

"Ako zapisnik ne sadrži podatak da je sadržaj zapisnika stranci pročitani, ne može se uzeti da je izjavom stranke u tom zapisniku utvrđena određena činjenica, ako je stranka tokom postupka osporava."

(Vrhovni sud Srbije, U-4605/76 od 22.09.1072)

4. Razgledanje spisa

Stranka ima pravo da razgleda i vrši prepis spisa predmeta. To pravo ima i ombudsman i svako drugo lice koje za to učini vjerovatnim svoj pravni interes. Razgledanje spisa se vrši pod nadzorom službenog lica. Međutim, ne mogu se razgledati svi spisi, kao: zapisnik o vijećanju i glasanju, službeni referati i nacrti rješenja, zatim spisi koji se vode kao povjerljivi, ako bi se razgledanjem mogla osujetiti svrha postupka, ili ako se to protivi javnom interesu ili opravdanom interesu jedne stranke ili trećih lica. Ove okolnosti se moraju procjenjivati u svakom konkretnom slučaju. Zahtjev za razgledanje i prepisivanje spisa može se staviti i usmeno. Protiv odbijanja zahtjeva za razgledanje i prepisivanje spisa dopuštena je posebna žalba.

Sudska praksa:

"Kad stranka podnese zahtev za razgledanje i prepis pojedinih spisa, nadležni organ može takav zahtev stranke odbaciti samo ako utvrdi da bi se time mogla osujetiti svrha postupka, odnosno da se tome protivi javni interes ili opravdani interes trećih lica."

(Vrhovni sud Srbije, U-4244/80 od 11.06.1981)

5. Dostavljanje

Dostavljanje u upravnom postupku je posebna radnja organa u kojoj se vrši predaja pismenog akta - poziva, rješenja, zaključka i drugih pismena licu kojem je akt namijenjen, a uz ovjeru same predaje. Dostavljanje je izuzetno važna radnja u postupku, jer od uredno izvršene dostave počinju teći pravne posljedice, kako u odnosu na rokove, npr. počinje teći rok za žalbu na prvostepeno rješenje, tako i u odnosu na djejestvo akta, npr. od tog momenta organ je vezan svojim rješenjem i može ga izmijeniti samo pod propisanim uslovima, npr. rješenje po žalbi može izmijeniti samo ako nade da je žalba osnovana, ili ako je pokrenut upravni spor osporeni upravni akt može zamijeniti donošenjem novog upravnog akta samo ako nade da su razlozi tužbe osnovani. Dostavljanje se vrši službenim putem i to putem pošte ili preko posebne službe organa (dostavne, kurirske ili zajedničke službe više organa).

Dostavljanje se vrši radnim danom i to danju. To znači da se ne može vršiti nedjeljom i u dane državnih praznika niti noću. Strogo i usko tumačenje pojma "dana" bi moglo dovesti do problema u praksi, jer u vrijeme zimskih mjeseci, kad su dani kratki, pošta vrši dostavljanje i u popodnevim časovima. Ovo znači da adresat može da odbije prijem pismena i zbog toga ne bi mogao da trpi štetne posljedice. Od ovog pravila postoje izuzeci. Organ može iz naročito važnih razloga odrediti

da se dostavljanje izvrši u nedjelju i na dan državnog praznika i noću ako je to neodložno potrebno. Koji su to naročito važni razlozi procjenjuje se u svakom konkretnom slučaju. Tada adresat ne bi mogao odbiti prijem pismena, na što bi ga dostavljač trebao upozoriti.

Redovan način dostavljanja je lično dostavljanje, i ono je obavezno u slučaju: kad je to izričito određeno zakonom, kad od dana dostavljanja počinje teći rok koji se ne može produžavati, i kad je lično dostavljanje naredio organ koji vrši službenu radnju. To znači da se službeni akt mora dostaviti i predati licu na koje i glasi. Dostavljanje se vrši po pravilu u stanu, poslovnoj prostoriji ili na radnom mjestu na kome je zaposleno lice kome dostavljanje treba izvršiti, a advokatu u njegovoj advokatskoj kancelariji. Ako adresat na to pristane, dostavljanje se može izvršiti i van navedenih prostorija. Tada se ne smatra da je učinjena povreda pravila postupka. Ako se ne zatekne u stanu ili na radnom mjestu ostaviće mu se, preko odraslog člana domaćinstva ili radnika koji radi s tim licem, pismena obavijest o tome kad treba da bude u stanu ili na radnom mjestu radi primanja pismena, pa ako je i taj pokušaj dostave bezuspješan, dostava će se izvršiti na način propisan za posredno dostavljanje. Dostavljanje se vrši uručivanjem pismena licu na koje glasi, na njegovu adresu boravišta ili prebivališta. Međutim, može se desiti da adresat nema ni stan ni poslovne prostorije niti je zaposlen, odnosno da nema stalne adrese, pa se dostavljanje izuzetno može izvršiti na bilo kojem mjestu na kojem se adresat zatekne. Smatra se da je dostavljanje izvršeno samoj stranci i ako se pismeno preda zakonskom zastupniku, punomoćniku ili punomoćniku za primanje pismena.

Kad se dostava ne može izvršiti predajom pismena licu kome je namijenjena (a ne radi se o slučaju obavezne lične dostave), korišće se posredna dostava. Posredno dostavljanje se vrši za lice koje se ne zatekne u stanu, predajom pismena odraslom članu domaćinstva. To ne moraju biti punoljetna lica, jer to nije propisano, već lice koje je u stanju da primi pismeno, potvrdi prijem i preda ga adresatu. U svakom slučaju ostaje da se urednost takvog dostavljanja raspravlja u svakom konkretnom slučaju. Ako nema nikog od članova domaćinstva, dostavljanje će se izvršiti predajom pismena susjedu, ako on na to pristane, a ako se dostava vrši na radnom mjestu - predajom radniku koji s odsutnim licem radi, ako on pristane da primi pismeno. Dostava advokatu može se izvršiti i licu zaposlenom u njegovoj kancelariji. Pravno djeinstvo dostavljanja u ovim slučajevima je jednako kao da je pismeno predato adresatu, a računa se da je dostavljanje izvršeno onoga dana kada je predaja izvršena trećem licu, a ne onda kada se adresat stvarno upoznao sa sadržajem pismena. U slučaju objektivne nemogućnosti da se primalac pismena upozna s pismenom koje mu se dostavlja kad je on odsutan, a treća lica mu ne mogu blagovremeno predati pismeno, dostavljanje se neće ni izvršiti, a pismeno će se vratiti organu koji ga je izdao uz naznačenje gdje se odsutni nalazi.

Punomoćnika za primanje pismena može postaviti stranka, i njegova uloga je u tome da primi pismeno i bez odlaganja ga dostavi starnci. Ovog punomoćnika može postaviti kao privremenog zastupnika i oragan koji vodi postupak, ako bi neposredno dostavljanje stranci, zakonskom zastupniku ili punomoćniku, znatno odugovlačilo postupak, a stranka na prijedlog službenog lica u određenom roku ne postavi punomoćnika za primanje pismena. Punomoćnik za primanje pismena, odnosno privremeni zastupnik će se obavezno postaviti ako se stranka ili njen zastupnik nalaze u inostranstvu, a nemaju punomoćnika u BiH, a prethodno su upozoreni da sami u određenom roku postave punomoćnika.

Kad u postupku učestvuje više starnaka s istovjetnim zahtjevima - procesna zajednica , a nemaju zajedničkog punomoćnika, stranke su dužne da već prilikom prve radnje u postupku postave zajedničkog punomoćnika za primanje pismena, a po mogućnosti onog koji stanuje u sjedištu organa. Dok stranke ne prijave zajedničkog punomoćnika, smatra se da je punomoćnik ona stranka koja je u podnesku prva označena. Ako to nije moguće, onda će se odrediti bilo koja stranka. Osim toga, kad su stranke iz više različitih mjesta, može se odrediti više takvih

punomoćnika (po prijedlogu stranke ili po službenoj dužnosti). U pismenu koje se dostavlja punomoćniku za primanje pismena označiće se sva lica za koja se vrši dostavljanje.

Ako se dostavljanje ne može izvršiti, a nije utvrđeno da je lice kome dostavljanje treba izvršiti odsutno, dostavljač će pismeno predati nadležnom organu općine na čijem se području nalazi prebivalište, odnosno boravište adresata ili pošti u mjestu njegovog prebivališta, ako se dostavljanje vrši preko pošte. Na vrata stana, odnosno poslovne prostorije ili radnog mjesta adresata pribiće se saopćenje o tome gdje se pismeno nalazi, uz označenje razloga ovakvog dostavljanja, kao i dana pribijanja saopćenja i s potpisom dostavljača. Te okolnosti biće označene i na samom pismenu. Smatra se da je dostavljanje izvršeno onda kada je saopćenje pribijeno na vrata, što znači da svako kasnije oštećenje ili uništenje saopćenja nema nikakvog uticaja na valjanost dostavljanja. Ovdje se u stvari radi o sankcijama za lice koje izbjegava dostavu. O ovakvom načinu dostavljanja mora biti obaviješten i organ čije se pismeno dostavlja. Ova okolnost može biti bitna zbog preduzimanja određenih mjera prema adresatu, ali i zbog računanja rokova.

Posebni slučajevi dostavljanja su dostavljanje:

- a. zakonskom zastupniku, punomoćniku i punomoćniku za prijem pismena - obavlja se na način dostavljanja kao i stranci;
- b. organima vlasti, preduzećima i drugim pravnim licima - obavlja se predajom pismena službenom licu, odnosno licu ovlaštenom za prijem pismena;
- c. dostavljanje ostalim drugim licima (za fizička i pravna lica u inostranstvu, međunarodne organizacije i lica koja uživaju diplomatski imunitet - preko Ministarstva inostranih poslova BiH, licima na izdržavanju kazne zatvora preko ustanove u kojoj se nalaze, pripadnicima policije, vojnim licima i radnicima zaposlenim u suhozemnom, riječnom, pomorskom ili vazdušnom saobraćaju obavlja se prema općim pravilima, a može i preko organa, odnosno komande ili organizacije u kojoj su zaposleni);
- d. dostavljanje pismena javnim saopćenjem - obavlja se za lica koja nisu poznata organu, ili koja se ne mogu odrediti isticanjem na oglasnoj tabli organa, a može se objaviti u sredstvima javnog informisanja ili na drugi uobičajeni način;
- e. dostavljanje u slučaju promjene stana - obavlja se na novu adresu o kojoj stranka blagovremeno obavijesti organ, odnosno putem oglasne table ako o promjeni adrese organ nije obaviješten.

Dostavljanje se redovno dokazuje dostavnicom kao pismenim dokazom. Dostavnica je osnovno, ali ne i jedino dokazno sredstvo o izvršenom dostavljanju. Ako se desi da je nestala, dokazivanje se može izvršiti i drugim sredstvima. Dostavnica je pismena potvrda o izvršenoj dostavi koju potpisuje dostavljač i primalac, koji osim potpisa označava i slovima dan prijema pismena. Dostavljač će na dostavnici konstatirati ako je primalac nepismen, ako odbija da potpiše, kod posrednog dostavljanja odnos tog lica prema adresantu, o pribijanju saopćenja na vrata i dr. Dostavnica može biti na posebnom obrascu ili uz kovertu. Greške u dostavljanju zbog kojih stranka nije mogla aktivno učestvovati u upravnom postupku predstavljaju bitnu povredu pravila postupka. U praksi se pojavljuju kako greške u dostavljanju, tako i greške pri uručivanju pismena. Tako se često pismena predaju licu koje ga ne može primiti, a pri ispunjavanju dostavnice od dostavljača ona je često nečitka, nejasna, s izostavljenim danom uručjenja i sl. Za dostavljanje važi pravilo da stranke ne mogu da trpe štetne posljedice zbog grešaka u dostavljanju. Ako dostavljanje nije izvršeno u skladu s pravilima upravnog postupka, smatraće se da je izvršeno onog dana za koji se utvrdi da je adresat pismeno stvarno primio.

Sudska praksa:

"Pravna situacija kada je upravni akt donesen a nema dokaza da je stranci lično dostavljen, uz očiglednu okolnost da je stranka saznala za doneseni akt i njegovu sadržinu, mora se upodobiti lično izvršenoj dostavi akta s danom takvog saznanja. Stranke kojima je preuzetim Zakonom o upravnim sporovima priznato pravo da u određenim upravnim stvarima pokreću i vode upravni spor, nisu izgubile to pravo (nisu lišene toga prava) donošenjem Zakona o neprimjenjivanju ZUS-a, nego isto neće moći da ostvaruju za vrijeme neposredne ratne opasnosti ili za vrijeme ratnog stanja, odnosno u periodu važenja tog zakona, od 15.06.1992. godine do 02.09.1995. godine, uz izuzetak stranaka u upravnim sporovima u kojima žalba nije dopuštena ili nadležni organ po njihovom zahtjevu ili žalbi nije odlučio, koje su i u tom periodu ovlaštene da tužbom pokreću i vode upravni spor."

(Vrhovni sud FBiH, U-50/95 od 09.04.1997)

Iz obrazloženja:

"...ovaj sud nalazi da tužena strana pogrešno tumači odredbe čl. 5. st. 2. Zakona o izvršenju odluka Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica ('Sl. glasnik RS', br. 31/99, 39/00, 65/01, 13/02. i 39/03), tako što rok za podnošenje zahtjeva računa od dana izdavanja odluke. Naime, te zakonske odredbe glase: 'Zahtjev za izvršenje odluke Komisije kojom se potvrđuje stanarsko pravo mora se podnijeti u roku od 18 mjeseci od dana donošenja odluke Komisije.' Pod pojmom 'donošenja', po nalazu ovog suda, ima se razumjeti izdavanje odluke i njena dostava stranci u postupku, jer, po prirodi stvari, stranka ne može ni da zna za postojanje odluke prije nego joj je ona uručena, a samim tim prije toga ne može da teče ni rok za podnošenje zahtjeva za njeno izvršenje."

(Vrhovni sud RS, U-780/03 od 15.03.2006)

"Rješenje koje nije dostavljeno stranci ne obavezuje ni stranku ni organ koji ga je donio. Prema tome, organ može sve do dostavljanja rješenja stranci izmijeniti rješenje, pa ga i povući, ali poslije dostavljanja organ to više ne može učiniti izvan pravila upravnog postupka."

(Vrhovni sud Hrvatske, U-4661/53 od 21.11.1959)

"Rešenje doneseno u upravnom postupku ne proizvodi nikakav pravni učinak sve dok ne bude dostavljeno stranci (ne može postati ni izvršno ni konačno u upravnom postupku)."

(Vrhovni sud Srbije, UŽ-1383/59 od 12.04.1959)

"Kada nema dokaza da je upravni akt lično dostavljen, a očigledno je da je stranka saznala za taj akt i njegovu sadržinu, treba smatrati da je s danom tog saznanja stranci izvršena lična dostava."

(Vrhovni sud FBiH, U-50/93 od 09.04.1997)

"Kad stranku zastupa punomoćnik sva pismena za stranku obavezno se dostavljaju tom punomoćniku."

(Upravni sud BiH, U-1716/81 od 26.11.1981)

"Kad više stranaka zajednički istupa s istovjetnim interesom, a nemaju zajedničkog punomoćnika, niti su ga prijavile organu, smatraće se kao zajednički punomoćnik za prijem pismena ona stranka između njih koja je na prvom zajedničkom podnesku prva potpisana ili označena."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-2438/57 od 18.05.1957)

"Dostavnica je dokaz o izvršenom dostavljanju samo kad je u svemu sačinjena u skladu s odredbama ZUP-a."

(Vrhovni sud Srbije, U-185/71 od 18.10.1971)

VII ROKOVI U UPRAVNOM POSTUPKU

Rokovi čine vremenski interval unutar kojeg se mora preduzeti neka procesna radnja ili koji mora da istekne da bi se određena radnja mogla preduzeti. Smisao rokova i u upravnom postupku je u vezi s načelom ekonomičnosti i efikasnosti. Rokovi služe realiziranju različitih ciljeva, s tim da se vodi računa da budu zaštićeni kako pravo i pravni interesi pojedinaca i organizacija tako i javni interesi.

Prije svega, treba razlikovati materijalno-pravne i procesne rokove. Materijalno-pravni rokovi su oni koji su određeni materijalnim propisima, a procesno-pravni rokovi se odnose na mogućnost preduzimanja određenih radnji u postupku.

U upravnom postupku najznačajnija podjela rokova je podjela na zakonske i službene rokove. Zakonski rokovi su precizno i unaprijed određeni zakonom ili drugim propisom, pa ih ne mogu mijenjati službena lica koja vode postupak. To su npr. rok za žalbu u upravnom postupku, rok za tužbu u upravnom sporu, rok za povraćaj u predašnje stanje, rokovi za podnošenje vanrednih pravnih lijekova u upravnom sporu i dr. Međutim, službene rokove određuje, na osnovu zakonskog ovlaštenja, službeno lice koje vodi upravni postupak prema okolnostima slučaja, a zavisno od službene radnje koju treba preduzeti. Službeni rokovi mogu se produžiti, o čemu odlučuje službeno lice koje vodi postupak, na zahtjev stranke, odnosno zainteresiranog lica uz uslov da je zahtjev, odnosno molba podnesena prije isteka određenog roka i da postoji opravdani razlog za traženo produženje, kao npr. rok za otklanjanje nedostataka u podnesku ili drugi rokovi koji se odnose na upravljanje postupkom. Osim ove podjele, rokovi u upravnom postupku se dijele i na subjektivne i objektivne, prekluzivne i dilatorne, zavisne i nezavisne, i instruktivne rokove.

Subjektivni rok je rok koji počinje teći od saznanja subjekta u postupku za događaj koji je relevantan za njegovo računanje. Taj rok zavisi od određenih činjenica i okolnosti vezanih za subjektivne momente - saznanje stranke, spriječenost, sticanje mogućnosti za preuzimanje procesne radnje i sl. i teče unutar objektivnog roka. A objektivni rok je rok kad je određen objektivnim protekom određenog vremena od nastupanja relevantne činjenice nezavisno od subjektivnog roka, i vezan je za određenu činjenicu, kao npr. dostavljanje, predaja podneska, konačnost rješenja, izvršnost rješenja i sl. Tako, na primjer, objektivni rok za obnovu upravnog postupka je pet godina od dana dostavljanja rješenja, i po proteku tog roka ne može se tražiti obnova postupka. Subjektivni rok kod obnove upravnog postupka je 30 dana od dana kad je stranka mogla iznijeti nove činjenice ili upotrijebiti nove dokaze, i to pravo može ostvariti samo unutar objektivnog roka.

Prekluzivni ili peremptorni rok je rok čijim protekom se definitivno gubi pravo na preduzimanje procesne radnje koja se u okviru roka mogla izvršiti. To su u pravilu zakonski rokovi, kao npr. rok za podnošenje tužbe u upravnom sporu, rok za izjavljivanje žalbe u upravnom postupku i dr. Dilatorni ili odgodni rokovi su rokovi u kojima se ne mogu preduzimati procesne radnje, kao npr. rok za izjavljivanje žalbe u slučaju "čutanja administracije", rok za prinudno izvršenje rješenja tek istekom roka u kojem se obaveza treba izvršiti i sl.

Zavisni ili relativni rok je rok koji se računa prema nekoj budućoj činjenici, kao npr. rok da žalba počinje teći od uredne dostave prvostepenog rješenja. A nezavisni ili apsolutni rok je onaj kod kojeg je precizno određen krajnji termin - posljednji dan roka kada radnja treba da se obavi, tako što je završetak roka označen kalendarskim danom. To ne mogu biti zakonski nego samo službeni rokovi, jer službeno lice može odrediti kalendarski dan kao završetak roka. Prema pravilima upravnog postupka svi su rokovi relativno određeni.

Instruktivni su rokovi u kojim propis upućuje ili upozorava na to da treba do određenog roka izvršiti određene obaveze u upravnom postupku, kao npr. rok za dostavljanje rješenja stranci, rok za donošenje rješenja i dr. Instruktivni rok može biti rok koji se odnosi i na stranku, kao npr. rok za određivanje zajedničkog predstavnika, rok za odgovor na žalbu, rok za određivanje punomoćnika za prijem pismena.

Rokovi se u upravnom postupku računaju na dane, mjesece i godine, a mogu se računati i na sate. Rok određen na dane počinje teći prvog narednog dana, od dana u koji je dostavljanje izvršeno, odnosno u koji pada događaj od koga treba računati trajanje roka, npr. dostavljanje izvršeno 10. oktobra, rok od osam dana počinje teći 11. oktobra, a ističe 18. oktobra. Rok određen po mjesecima, odnosno godinama završava onog dana mjeseca, odnosno godine koji odgovara danu kada je npr. izvršeno dostavljanje, tako, ako rok od mjesec dana počinje 10. oktobra, on ističe 10. novembra. Neradni dani, odnosno nedjelje i državni praznici nemaju uticaj na početak i tok roka, ali imaju na završetak roka. Ako posljednji dan roka pada u nedjelju ili na dan državnog praznika ili drugi neradni dan, rok ističe prvog narednog radnog dana. Dan predaje podneska preporučenom poštom ili telegrafskim putem, odnosno telefaxom, smatra se kao dan predaje nadležnom organu, a za vojna lica i lica lišena slobode dan predaje podneska vojnoj ustanovi, odnosno upravi kazneno-popravne ustanove u kojoj se nalazi lice lišeno slobode smatra se kao dan predaje organu kome je podnesak upućen.

Sudska praksa:

"Ako posljednji dan roka za izjavljivanje žalbe pada u subotu kada organ kojem se žalba predaje ne radi, taj rok ističe prvog narednog radnog dana."

(Vrhovni sud BiH, U-811/74 od 21.06.1974)

"Smatra se da nije preuranjena žalba izjavljena istog dana kada je stranka primila prvostupanjsko rješenje."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-3112/99 od 17.11.2000)

"Ako u postupku učestvuje procesno nesposobno lice, prema njemu procesni rokovi ne teku sve dok mu se ne postavi staralac."

(Vrhovni sud Srbije, U-637/86 od 25.05.1987)

"Okolnost da je stranka bila u zabludi o tome koliko dana ima određeni mjesec, ne predstavlja opravdan razlog za produženje roka."

(Vrhovni sud Jugoslavije, Uis-734/66 od 11.11.1966)

Povraćaj u predašnje stanje

Gubitak prava na preduzimanje procesnih radnji prouzrokuje štetne pravne posljedice. Da bi se te posljedice otklonile, stranci koja iz opravdanih razloga propusti da u roku izvrši

neku radnju upravnog postupka, na njen prijedlog dozvolice se povrat u prijašnje stanje (*restitutio in integrum*), i postupak vrati u ono stanje u kojem se nalazio prije propuštanja. Povrat u prijašnje stanje moguć je samo na prijedlog stranke, a ne po službenoj dužnosti, i može se podnijeti u svim fazama postupka.

Prijedlog za povrat se može podnijeti:

- ako postoje opravdani razlozi za propuštanje roka - to su obično posebni slučajevi u porodici (smrt ili iznenadna teška bolest člana porodice i sl.), kao i slučajevi elementarne nepogode, zastoja u saobraćaju i sl.;
- ako je stranka iz neznanja ili očitom greškom podnesak blagovremeno poslala poštom ili neposredno predala nenadležnom organu;
- kad je stranka očitom greškom prekoračila rok, ali je podnesak ipak primljen od nenadležnog organa najkasnije za tri dana poslije isteka roka, ako bi stranka zbog zakašnjenja izgubila neko pravo.

Prijedlog za povrat u prijašnje stanje podnosi se organu kod kojeg je trebalo izvršiti propuštenu radnju, a u roku od osam dana od dana kada je prestao razlog koji je prouzrokovao propuštanje, odnosno od dana kada je stranka za to saznala. Propisan je i objektivni rok od tri mjeseca od dana propuštanja, te se nakon isteka tog roka ne može tražiti povrat u prijašnje stanje. Stranka je u prijedlogu dužna iznijeti okolnosti zbog kojih je bila spriječena da u roku izvrši propuštenu radnju i da to učini vjerovatnim. O prijedlogu se odlučuje zaključkom. U pravilu, prijedlog ne zaustavlja dalji tok postupka. Nadležni organ ipak može odlučiti da privremeno prekine postupak dok zaključak o prijedlogu ne postane konačan. Zaključkom se može prijedlog odbaciti, odbiti ili uvažiti. Nije dozvoljena žalba protiv zaključka kojim se dozvoljava povrat u prijašnje stanje.

Ako se prijedlogu udovolji postupak se vraća u ono stanje u kojem se nalazio prije propuštanja radnje. Pravno djejestvo ovog instituta je da se poništavaju sva rješenja i zaključci koji su bili donijeti u vezi s propuštanjem (djejestvo *ex tunc*). Prema tome, uklanjaju se sve pravne posljedice koje su ta rješenja i zaključci proizveli od trenutka njihovog donošenja, a onemogućava se njihovo djejestvo za budućnost. Tako npr. ako je u međuvremenu rješenje postalo izvršno pa je dozvoljen povrat roka za izjavljivanje žalbe, nadležni organ je dužan poništiti zaključak o dozvoli izvršenja.

Sudska praksa:

"Povrat u prijašnje stanje može se dozvoliti samo zbog opravdanog propuštanja procesnih, a ne i materijalno-pravnih radnji."

(Vrhovni sud Jugoslavije, U-689/72 od 12.10.1972)

"Nije opravdan razlog da se stranci dozvoli povrat u prijašnje stanje zbog propuštenog roka za ulaganje žalbe zbog okolnosti što njezin zastupnik nije na vrijeme uložio žalbu, budući da je prema opsegu punomoći bio ovlašten za preduzimanje i takve radnje."

(Upravni sud Hrvatske, Us-2950/78 od 10.01.1979)

"Kad je u istom podnesku stranke sadržan njen predlog za povrat u prijašnje stanje zbog propuštanja roka za podnošenje žalbe i sama žalba, prvo će prvostepeni organ odlučiti o predlogu za povrat, pa ako on dozvoli povrat, uzima se žalba u postupak."

(Vrhovni sud Srbije, U-7281/62 od 12.10.1962)

VIII ODRŽAVANJE REDA

O održavanju reda u upravnom postupku dužno je brinuti se službeno lice. Prije donošenja rješenja u upravnom postupku potrebno je provesti određene radnje (usmenu raspravu, uviđaj, vještačenje), u cilju utvrđivanja činjeničnog stanja potrebnog za donošenje odluke, te strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i interese. Pri tom službeno lice ima i ovlaštenja da preduzima određene mjere da se red održi. Disciplinska ovlaštenja službenog lica su - opomena, ako lice ometa rad ili se nepristojno ponaša prilikom vršenja radnje u postupku. Dužnost lica koja posjeduju oružje ili opasno oruđe je da ga predaju. Lice koje i pored opomene i dalje ometa rad može biti udaljeno uz prethodno opozorenje da, ako nema punomoćnika, postavi svog punomoćnika za dalji postupak, a ako to ne učini, službeno lice može odložiti radnju na trošak tog lica, a može mu i samo postaviti punomoćnika ako je potrebno. U odnosu na udaljenje svjedoka, vještaka ili tumača ne može se primijeniti mjera postavljanja punomoćnika, već se oni potpuno isključuju od učestvovanja u toj procesnoj radnji. Ko teže naruši red ili učini krupniju nepristojnost (npr. vrijeđanje prisutnih, siledžijsko ponašanje i dr.) može se i pored udaljenja kazniti novčanom kaznom koja ne isključuje krivičnu, prekršajnu, ili disciplinsku odgovornost. Novčanom kaznom, može biti kažnjeno i lice koje svojim podnescima grubo povrijedi ugled organa ili službenog lica koje vodi postupak.

IX TROŠKOVI POSTUPKA

Vođenjem upravnog postupka nastaju određeni materijalni troškovi, kako kod organa koji vodi postupak, tako i kod stranaka i drugih lica koja učestvuju u postupku. Troškovi se dijele na opće i posebne troškove. Opći troškovi su troškovi rada organa (smještaja, održavanja, nabavke opreme, sredstava za plate službenika i sl.), i to nisu troškovi koji ulaze u pojam troškova upravnog postupka. U taj pojam ulaze samo posebni troškovi, kao izdaci u gotovom novcu, a to su: izdaci za putne troškove službenih lica, izdaci za svjedoke, vještake, tumače, uviđaj, oglase i sl., a koji su nastali vođenjem određenog upravnog postupka. Troškove upravnog postupka snosi ona stranka koja je izazvala postupak, a na čiju štetu je postupak okončan. Ali troškovi za pravno zastupanje naknaduju se samo ako je takvo zastupanje bilo nužno i opravdano. Ako je postupak okončan poravnanjem, a poravnanjem nije riješeno i pitanje troškova, svaka stranka snosi svoje troškove. U jednostranačkim upravnim stvarima sve troškove snosi stranka na čiji zahtjev i u čijem interesu se vodi postupak, a troškove postupka pokrenutog po službenoj dužnosti koji je okončan povoljno za stranku, snosi organ koji je pokrenuo postupak. Osim toga, svako lice koje je učestvovalo u upravnom postupku dužno je snositi sve troškove koje uzrokuje svojom krivnjom ili obiješću. Posebne troškove predstavlja ju i troškovi postupka izvršenja i njih po pravilu snosi izvršenik, a ako se od njega ne mogu naplatiti, onda ih snosi stranka po čijem je prijedlogu izvršenje provedeno.

Stranka je dužna zahtjev za naknadu troškova podnijeti prije donošenja rješenja kojim se rješava upravna stvar, u protivnom gubi pravo na naknadu troškova. Svjedoci, vještaci i tumači dužni su postaviti zahtjev za naknadu, odnosno nagradu pri obavljanju radnje u kojoj učestvuju, a ako to ne učine i pored upozorenja organa, gube to pravo. Iznos naknade utvrđuje se zaključkom protiv kojeg je dopuštena posebna žalba.

Organ koji vodi postupak, koji se pokreće po zahtjevu stranke, može zaključkom naložiti polaganje određenog iznosa za pokriće posebnih izdataka, npr. vještačenje, dolasci svjedoka, i ako stranka u određenom roku ne položi taj iznos, organ može odustati od izvođenja tih dokaza ili postupak obustaviti, osim, ako vođenje postupka, odnosno njegovo produženje zahtijeva javni interes.

O troškovima se odlučuje rješenjem kojim se postupak okončava, ili posebnim zaključkom, ako je tako određenim rješenjem kojim je odlučeno o glavnoj stvari. Rješenjem, odnosno zaključkom određuje se ko snosi troškove postupka, njihov iznos i kome se i u kom roku imaju isplatiti.

Stranka može biti oslobođena od obaveze plaćanja troškova u cjelini ili djelimično, ako ne može podnijeti te troškove bez štete po nužno izdržavanje svoje porodice i sebe, o čemu zaključkom odlučuje organ koji vodi postupak, a na prijedlog stranke i na osnovu uvjerenja o imovnom stanju stranke izdatog od nadležnog organa. Strani državljani imaju pravo na oslobađanje od troškova samo pod uslovom uzajamnosti.

Protiv zaključka o odbijanju zahtjeva i zaključka o ukidanju oslobađanja od plaćanja troškova (ako se u toku postupka promijene okolnosti tako da više ne postoje razlozi za oslobađanje), može se izjaviti posebna žalba.

Sudska praksa:

"Stranka snosi samo one troškove postupka koji su prouzrokovani nekom njenom radnjom ili propustom, ali ne i opšte troškove koji su po svojoj prirodi vezani za sam rad organa."

(Vrhovni sud Srbije, U-662/69 od 22.05.1970)

"Stranci pripadaju troškovi za pravno zastupanje samo u slučaju kada je takvo zastupanje bilo nužno i opravdano, što se cijeni u svakom pojedinačnom slučaju, polazeći od složenosti predmeta i pitanja koja su u tom predmetu raspravljana, te od ocjene je li stranka bila u mogućnosti da sama s uspjehom štiti svoja prava i interese u tom postupku."

(Vrhovni sud BiH, U-870/90 od 20.09.1990)

"Zahtjev za naknadu troškova u postupku eksproprijacije trebao se podnijeti na usmeno raspravi i svakako prije donošenja rješenja o utvrđivanju naknade za eksproprijirane nekretnine. Advokata kao punomoćnika tužiteljice, koji nije neuka stranka, službeno lice koje vodi postupak nije trebalo upozoriti da ima pravo tražiti troškove u smislu čl. 112. st. 4. Zakona o upravnom postupku."

(Kantonalni sud u Bihaću, 001-0-U-06-0001900 od 24.08.2006)

"Posle donošenja rešenja o glavnoj stvari, o troškovima postupka može se odlučiti samo ako je u rešenju o glavnoj stvari navedeno da će se o troškovima postupka odlučiti posebnim zaključkom."

(Vrhovni sud Srbije, U-25/73 od 28.06.1973)

"U zaključku kojim se određuju troškovi postupka izvršenja, ne može se odrediti plaćanje zatezne kamate u slučaju zakašnjenja, jer u odredbama ZUP-a, niti drugim propisima nije propisano plaćanje kamate za slučaj da izvršenik zakasni s plaćanjem troškova izvršenja."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-8336/98 od 28.07.2000)

"Ako ono što spada u domen vještačenja istodobno spada i u djelokrug radnog mjesta službene osobe organa, u tom slučaju ta osoba, vještak nema pravo na posebnu naknadu za obavljeno vještačenje, jer kao službenik organa obavljajući vještačenje u okviru djelokruga svog radnog mjesta, istodobno vrši i svoje redovne službene poslove, i za to prima prema propisima lični dohodak (plaću)."

(Upravni sud BiH, U-897/81 od 20.08.1981)

"Ukoliko stranka u upravnom postupku ne položi potreban iznos u ime predujma troškova, organ ne može obustaviti postupak, ako je okončanje postupka u javnom interesu."

(Vrhovni sud Srbije, U-2417/01 od 4.10.2001. godine)

X PRVOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK

1. Pokretanje postupka i zahtjevi stranaka

Postupak pokreće nadležni organ po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke. Predaja zahtjeva stranke organu ne znači da je time postupak i pokrenut. Upravni postupak se smatra pokrenutim bez obzira na njegovo iniciranje, čim je nadležni organ izvršio ma koju radnju za vođenje postupka, a to može biti npr. pozivanje svjedoka, određivanje rasprave, uviđaja i sl. O tome se ne donosi nikakav formalni zaključak.

Postupak po službenoj dužnosti pokreće organ kad se radi o rješavanju stvari u javnom interesu. To je u slučaju kad je to propisano zakonom ili na zakonu zasnovanom propisu, ili kad organ utvrdi ili sazna da, s obzirom na činjenično stanje, treba pokrenuti upravni postupak radi zaštite javnog interesa.

Nadležni organ može pokrenuti i voditi upravni postupak na zahtjev stranke, samo kad mu stranka podnese zahtjev, i to u stvarima u kojima je po zakonu ili po prirodi stvari, za pokretanje i vođenje postupka potreban zahtjev stranke. U tim slučajevima zahtjev stranke je procesna pretpostavka za pokretanje upravnog postupka i može ga podnijeti samo lice koje ima svojstvo stranke, odnosno koje ima stranačku sposobnost i aktivnu legitimaciju u konkretnoj upravnoj stvari. Zahtjev je u formalnom smislu podnesak, pa stoga mora biti sastavljen u pismenom obliku i sadržavati sve formalno-pravne elemente propisane zakonom. Osim toga, zahtjev treba da se odnosi na upravnu stvar, da ona nije već pravosnažno riješena i da je zahtjev podnjet nadležnom organu. Postojanje ovih procesnih pretpostavki ispituje nadležni organ već u tzv. prethodnom postupku, i u tom smislu dužan je po službenoj dužnosti preduzeti odgovarajuće procesne radnje i otkloniti utvrđene nedostatke, ili će ako nade da po zahtjevu stranke nema uslova za pokretanje postupka, zaključkom zahtjev odbaciti, kao npr. ako se radi o sudskoj stvari ili je već o istoj stvari donesena pravosnažna odluka i dr.

2. Spajanje upravnih stvari u jedan postupak

Ako se prava i obaveze stranaka zasnivaju na istom ili sličnom činjeničnom stanju i na istom pravnom osnovu, i ako je organ koji vodi postupak u pogledu svih predmeta stvarno nadležan, može se pokrenuti i voditi jedan postupak i onda kad se radi o pravima i obavezama više stranaka. Pod istim uslovima jedna stranka ili više stranaka mogu u jednom postupku ost-

varivati i više različitih zahtjeva. O vođenju jednog postupka organ će donijeti zaključak protiv kojeg se može izjaviti žalba, osim ako je zaključak donio drugostepeni organ. Pod spajanjem stvari u jedan postupak smatra se i slučaj kada se postupak pokreće prema većem broju nepoznatih ili neodredivih lica, ako se radi o bitno istom zahtjevu prema svima njima. U svakom slučaju, spajanjem više stvari u jedan postupak, svaka stranka samostalno preduzima sve procesne radnje.

3. Izmjena zahtjeva

U upravnom postupku stranka može, sve do donošenja prvostepenog rješenja, proširiti svoj zahtjev ili ga zamijeniti novim. Organ je, ako ne dozvoli izmjenu zahtjeva, o tome dužan donijeti zaključak, na koji je dopuštena posebna žalba.

Sudska praksa:

"Ne može se u upravnom postupku odlučivati po zahtjevu koji je nejasan ili sadrži nedostatke, prije nego se omogući stranci da te nejasnoće ili nedostatke otkloni i jasno odredi pravi smisao i sadržaj podnesenog zahtjeva."

Iz obrazloženja:

"... Ako je prvostepeni organ i pored toga smatrao da je tužiočev zahtjev nejasan, bio je dužan da postupi u skladu s odredbama čl. 66. i 67. Zakona o upravnom postupku i pozove tužioca, kao podnosioca zahtjeva, da otkloni nedostatke, a ovo pogotovo što se radi o neukoju stranci, te da se izjasni o svom zahtjevu i jasno ga opredijeli, a ne da sam iznalazi i daje smisao nejasnom zahtjevu. Ni drugostepeni organ nije postupio na naprijed opisan način, nego je sam zaključio da tužilac isključivo traži utvrđivanje postojanja invalidnosti, pa o takvom zahtjevu koji je organ, a ne stranka opredijelio, odlučio svojim rješenjem, čime je povrijedio navedena pravila upravnog postupka..."

(Vrhovni sud FBiH, U-474/99 od 01.02.2001)

"Prema pravilima opšteg upravnog postupka, organ nadležan za pokretanje postupka nije dužan da o pokretanju postupka donosi poseban zaključak. Takva obaveza može biti propisana, kao odredba posebnog upravnog postupka, zakonom kojim se reguliše pojedina upravna materija."

(Vrhovni sud Srbije, U-968/86 od 17.12.1986)

"Podnošenje zahtjeva stranke za pokretanje upravnog postupka ne znači kako je postupak i pokrenut, nego je postupak pokrenut kad nadležno tijelo izvrši prvu radnju radi vođenja postupka po tom zahtjevu stranke."

(Upravni sud Republike Hrvatske, U-388/96 od 22.05.1997)

"Zaključkom treba odbaciti zahtjev stranke koji se ne odnosi na rješavanje upravne stvari."

(Vrhovni sud BiH, U-107/91 od 14.03.1991)

"U upravnim sporovima u kojima je po zakonu ili po prirodi stvari za pokretanje upravnog postupka potreban zahtjev stranke, nadležni organ ne može pokrenuti i voditi postupak po službenoj dužnosti."

(Vrhovni sud Crne Gore, U-111/79 od 20.07.1089)

"Nema zakonske mogućnosti vođenja upravnog postupka za izdavanje građevinske dozvole kad je stranka odustala od svog zahtjeva."

(Upravni sud Hrvatske, Us-1163/84 od 07.06.1984)

"Postupak za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja pokreće se samo na zahtjev osiguranika (čl. 96. st. 1. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju - 'Sl. novine FBiH', br. 24/98), pa su u tim stvarima ništava rješenja bez zahtjeva osiguranika, osim kad osiguranik na njih izričito ili prećutno pristane."

(Vrhovni sud F BiH, U-2257/99 od 07.06.2001)

"Stranka ne može izmijeniti svoj zahtjev nakon donošenja rješenja u prvom stepenu."

Iz obrazloženja:

"... Tek u žalbi protiv rješenja prvostepenog organa od 12. 6.1996.godine ona ističe da je njen zahtjev usmjeren u pravcu da joj sjedište obavljanja djelatnosti bude u ul. Dvanaest beba bb, u B.L. a ne u ul. Zelengorskoj u B.L. Time je zahtjev u predmetnoj upravnoj stvari izmijenjen, a to pravno nije moguće nakon donošenja prvostepenog rješenja - s obzirom na odredbe čl. 130. st. 1. Zakona o opštem upravnom postupku ('Sl. list SFRJ', br. 47/86 - prečišćeni tekst) u vezi sa čl. 12. Ustavnog zakona za provođenje Ustava RS ('Sl. glasnik RS', br. 21/92). Ne stoji ni navod tužilje da je prvostepeni organ povodom njene žalbe mogao da izmijeni svoje rješenje u skladu s tim novopostavljenim zahtjevom, jer bi to bilo protivno odredbama čl. 243. st. 1. Zakona o opštem upravnom postupku."

(Vrhovni sud RS, U-417/96 od 06.08.1997)

"Upravni organ ne može zaključkom odbaciti zahtjev stranke za pokretanje upravnog postupka kad utvrdi da se radi o zahtjevu o kome je ranije pravosnažno odlučeno negativnim rješenjem, jer takvo rješenje nije postalo pravosnažno u materijalno-pravnom, nego samo u formalno-pravnom smislu, te o zahtjevu mora odlučiti primjenom propisa koji su na snazi u vrijeme donošenja odluke."

(Vrhovni sud BiH, U-378/89 od 05.10.1989)

"Kad su postojale pretpostavke za spajanje postupaka za više stranaka, okolnost da o tome nije donesen poseban zaključak nije takva povreda postupka koja bi mogla uticati na rješenje same stvari."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-13275/93 od 01.09.1994)

4. Odustanak od zahtjeva

Tokom cijelog postupka stranka može odustati od zahtjeva, i to podnošenjem pismene izjave ili usmeno na zapisnik. To je izričit odustanak i stranka može tu izjavu opozvati sve dok organ ne donese zaključak o obustavljanju postupka i ne dostavi ga stranci. Međutim, odustanak od zahtjeva može biti i prećutan, što predstavlja izuzetak od pravila. Pojedine radnje ili propuštanje stranke mogu se tumačiti kao odustanak od zahtjeva samo ako je to izričito predviđeno zakonom. Tako npr. ako stranka u određenom roku ne podnese dokaz da je pokrenula postupak za rješavanje prethodnog pitanja, smatra se da je odustala od zahtjeva, ili izostanak stranke s rasprave se ponekad može smatrati odustankom. U odnosu na fazu postupka u kojoj stranka odustane od zahtjeva, različite su i posljedice obustavljanja postupka. Ako stranka odustane od zahtjeva prije donošenja prvostepenog rješenja postupak će se obustaviti, ako je to

nakon donošenja i prijema prvostepenog rješenja, a prije isteka roka za žalbu, organ će zaključkom obustaviti postupak i poništiti prvostepeno rješenje, a ako je do odustajanja došlo nakon podnijete žalbe, organ koji rješava po žalbi zaključkom će obustaviti postupak i poništiti prvostepeno rješenje. Međutim, ukoliko je dalje vođenje postupka potrebno u javnom interesu, organ nije vezan odustankom stranke od zahtjeva.

Sudska praksa:

"Stranka može u toku celog postupka odustati od svog zahteva. To znači da upravni postupak zbog odustanka stranke od zahteva može obustaviti i drugostepeni organ ako je odustanak od zahteva podnesen pre donošenja drugostepenog rješenja."

(Vrhovni sud Srbije, U-5280/74 od 20.05.1975)

"Stranka može odustati od svog zahtjeva izjavom samo kod organa nadležnog za vođenje postupka, a ne i kod nekog drugog organa koji sudjeluje u postupku."

(Upravni sud BiH, U-3207/76 od 31.01.1977)

Iz obrazloženja:

"...odredbom čl. 114. Zakona o upravnom postupku ('Sl. novine FBiH', br. 2/98) propisano je da izdatke u gotovom novcu (u vezi s uvidajem, vještačenjem i sl.) snosi stranka po čijem je zahtjevu pokrenut postupak, i u tom slučaju organ koji vodi postupak može zaključkom odrediti da stranka unaprijed položi potreban iznos za pokriće tih troškova, a ako stranka ne položi taj iznos u određenom roku, organ može odustati od izvođenja tog dokaza, odnosno može obustaviti postupak."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-196/02 od 26.09.2002)

"Ne može se smatrati kako je stranka prećutno odustala od zahtjeva (st. 2) ako je u žalbi izmijenila zahtjev navodeći drugačije činjenično stanje, već se o izmjeni zahtjeva rješava prema odredbama st. 1. ovog članka."

(Upravni sud Republike Hrvatske, U-8867/95 od 29.10.1997)

5. Poravnanje

Kad u postupku dvije ili više stranaka imaju suprotne interese, upravni postupak se može okončati i zaključenjem poravnanja, npr. u postupku eksproprijacije, arondacije, poljske štete. Stranke su gospodari spora - pravilo je rimskog prava *de rebus litigiosis et convenire et transigere possumus* (o spornim stvarima stranke se mogu poravnati ili odustati od zahtjeva). Poravnanje predstavlja posebnu vrstu ugovora kojim stranke sa suprotnim interesima sporazumno uređuju sporne odnose povodom kojih se vodi upravni postupak. Ali ono se može zaključiti pod uslovom da to nije na štetu javnog interesa, niti morala, ni na štetu pravnih interesa trećih lica, te da mora biti jasno i određeno. Organ je dužan zaključiti poravnanje, i tako okončati upravni postupak, uvijek kad je to moguće. Poravnanje je moguće u toku cijelog postupka, kako prvostepenog tako i drugostepenog postupka, sve dok se ne donese rješenje po žalbi. O poravnanju se sastavlja zapisnik, i poravnanje zamjenjuje rješenje u upravnom postupku, i ima snagu izvršnog rješenja donijetog u upravnom postupku.

6. Ispitni postupak

U upravnom postupku se kombiniraju raspravno i istražno (inkviziciono) načelo, ali je, za razliku od parničnog postupka, akcent na istražnom načelu. Prije donošenja rješenja moraju se utvrditi sve odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje rješenja i

strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese. To se nakon pokretanja upravnog postupka utvrđuje u tzv. ispitnom postupku, koji se provodi kao skraćeni ispitni postupak, ili posebni ispitni postupak. Cilj ispitnog postupka je ispitivanje i utvrđivanje svih relevantnih činjenica za rješenje upravne stvari i traje sve do donošenja rješenja. Službeno lice može u toku cijelog postupka upotpunjavati činjenično stanje i narediti izvođenje svakog dokaza ako nade da je to potrebno radi razjašnjenja stvari. Da bi se olakšao položaj stranke, prema pravilima upravnog postupka, dužnost je službenog lica da samo pribavi podatke o činjenicama o kojima evidenciju vodi organ koji vodi postupak ili drugi organ. I stranka je dužna da činjenično stanje na kojem zasniva svoj zahtjev iznese potpuno, tačno i određeno, da za svoje navode ponudi dokaze i da ih, po mogućnosti, podnese. Ako tako ne postupi organ će je pozvati da to učini. Službeno lice je dužno upozoriti stranku na njena prava u postupku (procesna prava stranke), i ukazati na pravne posljedice njenih radnji ili propuštanja u postupku, a što i proizilazi iz osnovnih načela upravnog postupka - načela zaštite prava građana i javnog interesa i načela pružanja pomoći neukoj stranci.

7. Skraćeni postupak

Skraćeni postupak se provodi kad za utvrđivanje potrebnih činjenica i okolnosti za rješavanje nije potrebno obavljanje posebnih radnji. U tim slučajevima rješenje se donosi i okončava se upravni postupak kad nije potrebno obaviti npr. raspravu, saslušanje, vještačenje, pribavljanje isprava, uvidaj i dr. Rješavanje u skraćenom postupku primjenjuje se u velikom broju slučajeva kad se donose rješenja o priznavanju određenih prava u jednostranačkim stvarima (urbanistička saglasnost, građevinska dozvola, odobrenje za obavljanje samostalne djelatnosti). Skraćeni postupak će se provesti u slijedećim slučajevima:

- ako je stranka u zahtjevu navela činjenice ili podnijela dokaze koji su dovoljni za utvrđivanje pravog stanja stvari, ili ako se to stanje može utvrditi na osnovu općepoznatih činjenica, ili činjenica koje su organu poznate;
- ako se stanje stvari može utvrditi na osnovu službenih podataka kojim organ raspolaže a nije potrebno saslušanje stranke;
- kad je propisom predviđeno da se stvar može riješiti na osnovu činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane ako su učinjene vjerovatnim, a iz svih okolnosti proizilazi da se zahtjevu stranke ima udovoljiti;
- kad se radi o preduzimanju u javnom interesu hitnih mjera koje ne trpe odlaganje.

Sudska praksa:

"Postupak po zahtjevu za povrat stana je postupak u kojem učestvuju tri strane prema Zakonu o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima ('Sl. novine FBiH', br. 11/98, 38/98, 12/99 i 27/99), pa se ne može u skraćenom postupku odlučiti o tom zahtjevu, jer se u skraćenom postupku ne mogu utvrditi sve materijalne činjenice vezane za stanarsko pravo i povrat stana, kao ni status sadašnjeg korisnika stana."

(Kantonalni sud Sarajevo, U-446/99 od 12.10.2000)

Iz obrazloženja:

"Osim toga, odredbama čl. 139. st. 1. tač. 2 Zakona o upravnom postuku i izričito je propisano da organ uprave može po skraćenom postupku riješiti stvar neposredno ako se stanje stvari može utvrditi na podlozi službenih podataka kojim organ raspolaže, a nije potrebno posebno saslušanje stranke radi zaštite njenih prava, odnosno pravnih interesa. U konkretnoj situaciji, upravni organ je raspolagao službenim podacima na osnovu kojih je mogao riješiti

stanje stvari bez pozivanja i saslušanja stranke u postupku, a pozivanje tužioca u tom postupku nije bilo neophodno u svrhu zaštite njegovih prava, odnosno pravnih interesa."

(Kantonalni sud u Tuzli, U-157/04 od 15.09.2005)

8. Poseban ispitni postupak

Posebni ispitni postupak se provodi kad je to potrebno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su značajne za rješavanje stvari ili radi davanja strankama mogućnosti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese. To znači da posebni postupak treba provesti uvijek kad se upravna stvar ne može riješiti po skraćenom postupku. U posebnom ispitnom postupku obavljaju se posebne procesne radnje - održavanje usmene rasprave, obavljanje uviđaja, saslušanje svjedoka, pribavljanje nalaza vještaka, pribavljanje određenih činjenica i dokaza o kojima se vodi službena evidencija koju vode drugi organi, i sl. Službeno lice koje vodi postupak određuje tok postupka i radnje koje treba izvršiti, određuje rokove ako nisu propisani zakonom, određuje usmenu raspravu i saslušanja koja treba provesti, dokaze koje treba izvesti, i odlučuje o svim prijedlozima i izjavama stranaka i drugih lica u postupku. Stranka ima pravo da učestvuje u ispitnom postupku, da iznosi činjenice koje mogu uticati na rješenje stvari i pobija tačnost navoda koji se ne slažu s njenim navodima. Sve do donošenja rješenja, stranka može dopunjavati i objašnjavati svoje navode, a ako to čini nakon održane rasprave, dužna je da obrazloži zbog čega to nije učinila na raspravi. Službeno lice koje vodi postupak dužno je omogućiti stranci da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su iznesene u ispitnom postupku, da se izjasni o prijedlozima i ponuđenim dokazima, da učestvuje u izvođenju dokaza i postavlja pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službenog lica, s njegovom dozvolom i neposredno, te da se upozna s rezultatom izvođenja dokaza i o tome izjasni. Ako organ donese rješenje prije nego što stranci pruži mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva rješenje, ta povreda predstavlja osnov za izjavljivanje žalbe, a iz istog razloga se može pokrenuti upravni spor.

9. Usmena rasprava

Usmena rasprava je jedna od najvažnijih radnji posebnog ispitnog postupka. Njen cilj je utvrđivanje činjenica i pružanje mogućnosti strankama da brane svoja prava i interese. Ona nije obavezna radnja u posebnom ispitnom postupku u svim slučajevima, i nju određuje na svoju inicijativu ili na prijedlog stranke službeno lice (fakultativno određivanje javne rasprave). Međutim, održavanje usmene rasprave obavezno je u stvarima u kojima učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, i u kojima se ima izvršiti uviđaj ili saslušanje svjedoka ili vještaka. Po pravilu, usmena rasprava je javna, što znači da usmenoj raspravi mogu prisustvovati i druga lica osim stranaka i drugih učesnika. Javnost može biti isključena za cijelu raspravu ili samo za njen dio ako to zahtijevaju razlozi morala, javne sigurnosti, ako postoji ozbiljna i neposredna opasnost ometanja usmene rasprave, ako su predmet rasprave odnosi u nekoj porodici ili o onom što predstavlja službenu, poslovnu, profesionalnu, naučnu ili umjetničku tajnu. To se ne odnosi na stranke, punomoćnike i stručne pomagače. Zaključak o isključenju javnosti mora biti obrazložen i javno objavljen.

Mjesto održavanja usmene rasprave je po pravilu u sjedištu organa koji vodi postupak, ali se u određenim slučajevima može održati na mjestu uviđaja ili na drugom mjestu kad je to potrebno zbog znatnog smanjenja troškova ili zbog potpunijeg, bržeg ili jednostavnijeg raspravljanja upravne stvari. Poziv za raspravu se pozvanim licima mora dostaviti, po pravilu, osam dana prije održavanja rasprave. Na početku rasprave provjerava se postojanje procesnih pretpostavki za njeno održavanje. Službeno lice koje vodi postupak utvrđuje koja su lica od pozvanih prisutna, a za odsutna lica provjerava urednost njihovog pozivanja. Ako nije pristupi-

la stranka koja nije saslušana, a nije uredno pozvana, rasprava će se odgoditi, osim ako je na vrijeme objavljena javnom objavom. Ako raspravi ne pristupi stranka koja je podnijela zahtjev a uredno je pozvana, a može se pretpostaviti da je stranka prijedlog povukla, postupak će se zaključkom obustaviti, i protiv tog zaključka je dozvoljena posebna žalba. Ako se ne može pretpostaviti da je stranka povukla zahtjev ili ako se postupak treba nastaviti u javnom interesu po službenoj dužnosti, prema okolnosti slučaja rasprava će se provesti bez tog lica ili će se odgoditi. Rasprava se može provesti i u odsutnosti uredno pozvane stranke protiv koje je pokrenut postupak. Na usmenoj raspravi treba pretresti i utvrditi sve što je predmet upravnog postupka. Ako je došlo do odlaganja, u nastavku rasprave službeno lice će iznijeti u kratkim crtama tok sadržaja prethodne rasprave. O usmenoj raspravi obavezno se sastavlja zapisnik.

Sudska praksa:

"Učinjena je bitna povreda upravnog postupka kada nije održana usmena rasprava, u slučajevima kada se ona mora održati, jer stranci nije omogućeno aktivno učešće u ispitnom postupku."

(Vrhovni sud BiH, UŽ-160/83 od 23.11.1983)

"U smislu odredbe čl. 4. ZUP-a treba smatrati da je stranka neopravdano izostala s usmene rasprave kada, ako je uredno pozvana, do početka rasprave nije izostanak opravdan."

(Vrhovni sud Srbije, U-11897/64 od 17.09.1965)

10. Prethodno pitanje

Prethodno pitanje predstavlja pravno pitanje koje čini samostalnu cjelinu, za čije rješavanje je nadležan sud ili neki drugi organ, a bez čijeg prethodnog rješenja se ne može riješiti konkretna upravna stvar (npr. pitanje svojine na nepokretnosti u postupku izdavanja dozvole za građenje ili pitanja utvrđivanja pravne valjanosti ugovora o zamjeni stanova u postupku vraćanja imovine ili stana). Budući da od rješavanja prethodnog pitanja zavisi odluka o glavnoj stvari, ono u upravnom postupku ne može ostati neraspravljeno. Organ koji vodi postupak može sam raspraviti prethodno pitanje, za čije rješavanje inače nije nadležan, ili postupak prekinuti dok nadležni organ prethodno pitanje ne riješi. Međutim, organ je dužan prekinuti upravni postupak kad se prethodno pitanje odnosi na postojanje krivičnog djela, na postojanje braka, na utvrđivanje očinstva i kad je to izričito propisano zakonom. Protiv zaključka o prekidu postupka dozvoljena je posebna žalba.

Kad organ koji vodi postupak sam raspravlja prethodno pitanje, rješenje takvog pitanja ima pravno djeinstvo samo u konkretnoj upravnoj stvari. Prethodno pitanje se raspravlja i o njemu se nikad ne odlučuje. Zbog toga se raspravljeno prethodno pitanje nikad ne unosi u dispozitiv rješenja, nego isključivo u obrazloženju. Tako ni odluka o prethodnom pitanju ne može postati pravosnažna, budući da samo dispozitiv rješenja stiče pravosnažnost, i ono se može osporavati u žalbenom postupku na rješenje o glavnoj stvari.

Upravni postupak koji je prekinut zbog rješenja prethodnog pitanja, nastaviće se nakon što rješenje o prethodnom pitanju doneseno od strane nadležnog organa postane konačno, odnosno pravosnažno, ako se radi o sudskoj nadležnosti. Postupak se može nastaviti po službenoj dužnosti, osim u slučaju obaveznog prekida, kad se ocijeni da više nema razloga čekati rješenje prethodnog pitanja kod nadležnog organa. Ako je organ prekinuo postupak, a postupak za rješavanje prethodnog pitanja koji se može voditi samo po službenoj dužnosti još nije pokrenut kod nadležnog organa, organ koji vodi upravni postupak tražiće da nadležni organ pokrene postupak o tom pitanju. Međutim, ako se upravni postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, može se naložiti jednoj od stranaka da, uz upozorenje na posljedice propuštanja, u određenom roku, radi rješavanja prethodnog pitanja traži od nadležnog organa

pokretanje postupka i o tome podnese dokaz. Protiv zaključka u tom slučaju je dozvoljena posebna žalba, i rok za traženje prekida postupka počinje teći od dana konačnosti zaključka. Ako u ostavljenom roku stranka ne podnese dokaz da je podnijela takav zahtjev, a upravni postupak se vodi povodom njenog zahtjeva, smatraće se da je stranka od zahtjeva odustala, i postupak će se obustaviti. Međutim, ako to ne učini protivna stranka, organ će nastaviti postupak i sam će raspraviti prethodno pitanje. Ovo je logično rješenje, da protivna stranka ne bi namjerno izbjegla svoju obavezu pokretanja postupka za rješavanje prethodnog pitanja, kako bi upravni postupak bio obustavljen.

Sudska praksa:

"Organ uprave je vezan pravosnažnom presudom kojom je odlučeno o pitanju koje se u upravnom postupku pojavljuje kao prethodno pitanje."

Iz obrazloženja:

"Osporenim aktom odbijena je žalba tužioca protiv rješenja Republičke uprave javnih prihoda - Područne jedinice B.L. br. 08-413-268/96 od 26.02.1997. godine, kojim je odbijen njegov zahtjev za utvrđivanje poreza na promet nepokretnosti po ugovoru čija pravna valjanost je utvrđena pravosnažnom presudom Osnovnog suda B.L. br. P-272/96 od 23.10.1996. godine. Iz obrazloženja toga akta proizilazi da se on zasniva na sljedećem utvrđenju: da je napred navedeni ugovor ništav pravni posao u smislu odredaba čl. 109. Zakona o obligacionim odnosima, te da na tu ništavost Sud pazi po službenoj dužnosti i da se na nju može pozvati svako zainteresovano lice; da iz odredaba čl. 34. Zakona o porezu na imovinu ('Sl. glasnik RS', br. 8/94) proizilazi da poreski organ svojim rješenjem utvrđuje poresku obavezu na promet nepokretnosti i prava nakon sudske ovjere potpisa ugovorača na ugovoru, a da to u konkretnom slučaju nedostaje; da je Republičko javno pravobranilaštvo dalo mišljenje o ništavosti predmetnog ugovora.

Po ocjeni ovog suda, (...) pravosnažna presuda iz tog postupka vezuje upravni organ u postupku utvrđivanja poreza na promet nepokretnosti po ugovoru čija je pravna valjanost utvrđena tom presudom, jer se radi o prethodnom pitanju koje je Sud kao nadležni organ riješio u smislu odredaba čl. 144. st. 1. Zakona o opštem upravnom postupku. Mišljenje javnog pravobranioaca o tome je bez pravnog značaja u upravnom postupku. S tim uvezi se ukazuje na to da zakonsku odredbu da se na ništavost ugovora 'može pozvati svako zainteresovano lice' treba shvatiti da se to čini u odgovarajućem postupku pred nadležnim organom od strane pravno legitimisanog lica, a ne mimo toga. Dodaje se i to da predmetna presuda u svemu nadomješćuje pravovaljani ugovor, pa tako i potpise ugovornih stranaka, ukoliko je ona pravosnažna."

(Vrhovni sud RS, U-271/99 od 26.10.1999)

"Stož osiguranja ostvaren kod različitih nosilaca osiguranja na teritoriji oba entiteta u Bosni i Hercegovini po zakonu se priznaje, ali u skladu s ugovorom koji zaključče navedeni subjekti, te njihov propust da zaključče ugovor ne može imati za posljedicu odbijanje zahtjeva osiguranika za ostvarenje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja po tom osnovu, nego samo prekid upravnog postupka do zaključenja ugovora s drugim nosiocem osiguranja."

(Vrhovni sud FBiH, U-1777/98 od 05.04.2000)

"Zaključak o prekidu postupka zbog rešavanja prethodnog pitanja ima karakter upravnog akta, jer se njime rešava o pravnom interesu stranke, da se upravni postupak nastavi i o prethodnom pitanju reši od strane organa koji vodi taj upravni postupak."

(Vrhovni sud Srbije, Uvp-II-196/82 od 07.11.1983)

"O prethodnom pitanju radi se samo onda ako to pitanje čini samostalnu pravnu cjelinu za čije je rješavanje nadležan sud ili koji drugi organ, a ne i onda kad se radi o donošenju propisa skupštine općine."

(Upravni sud Hrvatske, Us-1229/82 od 20.05.1982)

"Ukoliko stranka smatra da upravni organ nije u upravnom postupku pravilno raspravio prethodno pitanje, koje je pravno pitanje iz nadležnosti suda, može to pitanje rešiti kod suda i ako uspe sa zahtevom može postaviti zahtev za obnovu upravnog postupka."

(Vrhovni sud Srbije, U-10701/72 od 14.08.1973)

"U postupku administrativnog izvršenja nema pravne mogućnosti za prekid postupka radi rešavanja prethodnog pitanja jer se u postupku ne rešava meritorno određena upravna stvar, pošto je ona već rešena rešenjem koje se izvršava, pa se u postupku izvršenja ne može ni pojaviti kakvo prethodno pitanje koje bi bilo od utecaja na rešenje upravne stvari."

(Vrhovni sud Srbije, U4368/67 od 23.10.1968)

"Upravni postupak mora se prekinuti kad se prethodno pitanje odnosi na postojanje braka."

(Upravni sud BiH, U-2178/80 od 19.12.1980)

"Lažnost iskaza svjedoka i vještaka, može se utvrditi i u upravnom postupku ako nema mogućnosti za krivično gonjenje."

(Upravni sud Hrvatske, Us-935/82 od 08.07.1982)

"Kad organ uprave odluči da raspravi neko pitanje kao prethodno pitanje u postupku rješavanja upravne stvari, a čije rješavanje spada u nadležnost suda, organ uprave dužan je to pitanje raspraviti i riješiti prema propisima na temelju kojih bi i sam sud riješio to pitanje."

(Vrhovni sud BiH, U-793/58 od 15.09.1958)

11. Dokazivanje i dokazna sredstva

Činjenice koje služe kao podloga za donošenja rješenja u upravnom postupku utvrđuju se dokazima. To se vrši odgovarajućim procesnim radnjama u upravnom postupku koje se nazivaju dokazivanje ili izvođenje dokaza. Predmet dokazivanja su samo pravno relevantne činjenice, odnosno one činjenice koje mogu imati uticaja na rješenje upravne stvari. Dokazi se, po pravilu, izvode nakon što se utvrdi šta je u činjeničnom pogledu sporno i šta treba dokazivati, i izvode se pred organom koji vodi postupak. Međutim, dokazi se mogu izvoditi i pred zamoljenim organom, putem pravne pomoći, ali samo ako je dokazivanje pred organom koji vodi postupak neizvodivo, povezano s nesrazmjernim troškovima ili velikim gubitkom vremena. Neće se dokazivati nesporne činjenice. Ne treba dokazivati ni općepoznate tzv. notorne činjenice (ono što svaki odrasli, razuman čovjek iz običnog iskustva zna ili ono što o određenim događajima znaju stanovnici u jednoj državi, regiji ili mjestu), kao i činjenice čije postojanje zakon pretpostavlja (zakonske presumpcije), ali je dopušteno dokazivati njihovo nepostojanje, ako zakonom nije drugačije određeno. Zakonska pretpostavka je npr. da je dijete nepoznatih roditelja pronađeno na teritoriji jedne države državljanin te države. Dokazuju se samo činjenice, a ne i pravni propisi. Međutim, ako organ koji vodi postupak ne zna koje pravo važi u stranoj državi, o tome može tražiti obavijest od organa uprave nadležnog za poslove pravosuđa. I od stranke se može tražiti da podnese javnu ispravu izdanu od nadležnog stranog organa kojom se potvrđuje koje pravo važi u stranoj državi.

Dokazno sredstvo u upravnom postupku može biti sve što je podesno za utvrđivanje stanja stvari, i što odgovara pojedinom slučaju, kao što su: isprave, iskazi svjedoka, nalazi i mišljenja vještaka, uvidaj i izjava stranke.

Isprave su predmeti koji sadrže pismom zabilježene činjenice ili događaje. U odnosu na druga dokazna sredstva, i ako se pravilima upravnog postupka ne vrši rangiranje dokaznih sredstava, osnovna prednost isprava je u njihovoj većoj objektivnosti i pouzdanosti u poređenju s npr. iskazom svjedoka ili izjavom stranke. Osim toga, isprave obezbjeđuju trajniji dokaz o određenim činjenicama i okolnostima, uz smanjenu mogućnost izmjene njihove sadržine. U odnosu na izdavaoca, isprave se dijele na javne i privatne. Javna isprava je ona isprava koju je u propisanom obliku i u granicama svoje nadležnosti izdao državni organ ili institucija s javnim ovlaštenjima, odnosno drugo pravno lice.

Javna isprava može biti prilagođena elektronskoj obradi podataka. Mikrofilmska kopija, odnosno reprodukcija kopije, izjednačena je u postupku dokazivanja s dokaznom snagom javne isprave, ako je izdata od organa vlasti u granicama njihove nadležnosti ili institucija s javnim ovlaštenjima ili drugih pravnih lica. Javna isprava dokazuje ono što se u njoj potvrđuje ili određuje. To je opća zakonska pretpostavka o istinitosti sadržaja javne isprave, pod pretpostavkom da ispunjava propisane uslove. Javnu ispravu mogu osporavati svim dokaznim sredstvima i stranka i organ, a teret osporavanja je na onom ko je osporava. Osporavati se može iz razloga da nije izdana od nadležnog organa, da u njoj navedene činjenice nisu tačne ili da je isprava neispravno sastavljena. A može se osporavati i žalbom. Oborivost dokazne snage javne isprave odnosi se samo na upravnu stvar koja je predmet postupka, jer njeno poništenje provodi se samo u postupku određenom zakonom i u pravilu kod organa koji je tu ispravu izdao.

Poseban vid isprava, koje strankama služe za dokazivanje određenih činjenica, su uvjerenja. Razlikuju se dvije vrste uvjerenja:

- uvjerenja o činjenicama o kojima se vode službene evidencije (koja su organi vlasti dužni izdavati u svim slučajevima kad o određenim činjenicama vode službenu evidenciju i imaju značaj, odnosno dokaznu snagu javne isprave npr. o katastarskom priходу, rođenju i sl.);
- uvjerenja o činjenicama o kojima se ne vode službene evidencije (koje nemaju značaj javne isprave i izdaju se samo kad je to zakonom određeno).

Sa uvjerenjima izjednačene se i druge isprave - certifikati, potvrde, izvodi i dr. pod uslovom da su izdati na isti način kao uvjerenja. Uvjerenje se izdaje na zahtjev stranke. Ako se uvjerenje ne izda u roku od osam dana (za organ koji vodi službenu evidenciju), odnosno 15 dana (za organ koji ne vodi službenu evidenciju) od dana podnošenja zahtjeva, stranka može izjaviti žalbu kao da je njen zahtjev odbijen.

Privatne isprave su isprave izdane ili sastavljene od privatnih lica. Za razliku od javne isprave čija se tačnost u cjelini pretpostavlja, privatnom ispravom po pravilu dokazuje se ko je njen potpisnik, dok se sadržaj isprave cijeni prema načelu slobodne ocjene dokaza.

Primjer:

Tužiocu je rješenjem Općine K. od 22.08.1995. godine odobreno da privremeni poslovni objekt može zadržati kao stalni poslovno-ugostiteljski objekt. Rješenjem prvostepenog organa koje je potvrđeno osporenim aktom naloženo je tužiocu da ukloni taj privremeni građevinski objekt - poslovni prostor. Po pravnom stanovištu upravnih organa citirano rješenje od 22.08.1995. godine nema karakter javne isprave u smislu čl. 4. u vezi sa članom 6. Zakona o priznavanju javnih isprava na teritoriji FBiH.

Iz obrazloženja:

"Iako u čl. 4. citiranog Zakona u kojem su navedene isprave koje se tretiraju javnim ispravama nisu navedeni upravni akti kao javne isprave, po ocjeni ovog suda takvi akti predstavljaju javne isprave u smislu navedenog zakona kao i Zakona o upravnom postupku. Članom 162. Zakona o upravnom postupku dat je pojam javne isprave i posebno je određena njena dokazna snaga. Zavisno od svoje sadržine, javne isprave imaju 'potvrđujući' ili 'određujući' karakter. Potvrđujuće isprave sadrže određeno tvrđenje o izvjesnom događaju ili svojstvu, pravnom odnosu ili stanju. Kako nemaju neposredno pravno djestvo spadaju u tzv. materijalne a ne pravne akte. Pojavljuju se u obliku 'uvjerenja', 'potvrda', 'certifikata', 'diploma', 'svjedočanstava' itd. Određujuće javne isprave sadrže izvjesnu odluku s pravnim djestvima, riječ je dakle o pojedinačnim pravnim aktima autoritativnog karaktera - 'rješenjima', 'zaključcima', 'presudama'. Prema tome, navedeno rješenje od 22.08.1995. godine predstavlja javnu ispravu u smislu čl. 4. Zakona o priznavanju javnih isprava na teritoriji FBiH, i kao takva morala se cijeliti u postupku donošenja prvostepenog rješenja s obzirom na to da ima veliku dokaznu snagu i služi kao potpuni dokaz o onom zbog čega je izdata..."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-158/01 od 13.07.2005)

"Radna knjižica je javna isprava i ima dokaznu snagu onoga što se njom potvrđuje, pa ako se upisani podaci ne slažu s podacima o stažu osiguranja iz matične evidencije, to ukazuje da činjenično stanje treba utvrditi u skladu s odredbom čl. 142. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (na temelju radne knjižice i drugih dokaza) a ne samo na temelju matične evidencije."

(Vrhovni sud FBiH, U-1920/99 od 06.01.2000)

"Štambilj prijemne kancelarije suda na primjerku žalbe, s podacima koje je upisao radnik suda, ima značaj javne isprave, pa važi pretpostavka tačnosti podataka koje sadrži i samo se pouzdanim dokazima može ta pretpostavka oboriti."

(Vrhovni sud BiH, Gvl-27/87 od 29.01.1988)

Svjedoci su fizička lica koja su bila sposobna da opaze određene činjenice o kojima treba da svjedoče, i koja su sposobna da to svoje opažanje saopće. U načelu, niko nije isključen kao svjedok, to mogu biti i maloljetna lica, lica s fizičkim ili psihičkim nedostacima (gluhonijema, slijepa ili duševno oboljela lica). Bitno je da je lice u stanju da opazi određene relevantne činjenice i da ih reprodukuje pred organom koji vodi postupak, što se mora cijeliti u svakom konkretnom slučaju. Službeno lice koje učestvuje u postupku ne može biti svjedok. Ne može se ispitati kao svjedok ni lice koje bi svojim iskazom povrijedilo dužnost čuvanja državne, vojne ili službene tajne, dok ga nadležni organ ne oslobodi te dužnosti. Pojmovi službene, državne ili vojne tajne uređeni su posebnim propisima. Službena tajna podrazumijeva podatke koje kao takve proglase određeni organi ili organizacije na osnovu zakona i drugih propisa. Pri tome je krivično kažnjivo i odavanje onih podataka koji bi zbog svog značaja mogli dovesti do težih štetnih posljedica za vršenje određene službe. Podaci koji se smatraju državnom tajnom su oni koje kao takve proglasi nadležni organ, a na osnovu zakona i drugih propisa. U smislu krivičnih propisa, to se odnosi na podatke čije odavanje može da ugrozi osnovne ekonomske, političke ili vojne interese države. Vojna tajna se odnosi na one podatke koje kao takve proglasi nadležni organ ili su već kao takvi proglašeni propisima. Odavanje vojne tajne u smislu krivične odgovornosti odnosi se na podatke čije odavanje može ugroziti oružane snage i odbranu zemlje.

Svjedok je dužan odazvati se pozivu ili opravdati izostanak. Prinudno dovođenje, naknada troškova prinudnog dovođenja, naknada troškova postupka izazvanih izostankom, kao i

novčana kazna, mjere su koje organ koji vodi postupak može primijeniti prema svjedoku koji se ne odazove pozivu, a uredno je pozvan. Oslobođena su dolaska ona lica koja zbog bolesti ne mogu doći i mogu se saslušati u svom stanu ili u bolnici.

U upravnom postupku ne postoji opće oslobađanje od dužnosti svjedočenja, nego svjedok može izjaviti da neće odgovarati samo na pojedina pitanja i to:

- ako bi odgovorom izložio teškoj sramoti, šteti ili krivičnom gonjenju sebe ili svoje srodnike i druga lica za koje je to propisano zakonom;
- ako bi time povrijedio čuvanje poslovne, profesionalne, umjetničke ili naučne tajne;
- o onome što mu je stranka povjerila kao svom svjedoku;
- o onome o čemu se stranka ili drugo lice ispovijedalo svjedoku kao vjerskom ispovjedniku.

Svjedok koji neopravdano odbije svedočenje može biti novčano kažnjen i obavezan na naknadu troškova do kojih je time došlo. Saslušanje svjedoka vrši se na usmenoj raspravi, i svjedok se obavezno upozorava na dužnost kazivanja istine, kao i na pravne posljedice davanja lažnog iskaza (krivično djelo). Prethodna pitanja obuhvataju opća pitanja o svjedoku, a saslušanje o samoj stvari vrši se postavljanjem pitanja o samom predmetu postupka od strane službenog lica koje vodi postupak. Ne smiju se postavljati sugestivna (navodeća) niti kaptiozna (zbunjujuća ili zastrašujuća) pitanja. Po ocjeni službenog lica svjedok na kraju može položiti zakletvu. Ocjenu dokazne snage iskaza svjedoka vrši službeno lice.

Vještačenje je dokazno sredstvo koje se provodi kad je za utvrđivanje ili ocjenu neke relevantne činjenice potrebno stručno znanje, kojim ne raspolaže službeno lice koje vodi postupak. Vještaci su lica koja imaju to potrebno stručno znanje, i za razliku od svjedoka, mogu biti fizička i pravna lica. Međutim, ako bi dokazivanje vještačenjem bilo nesrazmjerno skupo, prema značaju ili vrijednosti predmeta postupka, ono se neće ni provoditi i predmet će se riješiti na osnovu drugih dokaznih sredstava (načelo ekonomičnosti). Ipak, ako stranka u tom slučaju zahtijeva vještačenje, i ako pristane snositi troškove, ono će se provesti. O potrebi vještačenja odlučuje po slobodnoj ocjeni službeno lice koje vodi postupak i ono određuje vještaka ili po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke. Da bi neko lice bilo određeno za vještaka, uslov je da posjeduje odgovarajuću stručnu spremu, a izbor se prvenstveno vrši između lica koja imaju ovlaštenje od nadležnog organa za poslove uprave. Prije određivanja vještaka, po pravilu, saslušaće se stranka koja može staviti određene primjedbe ili na stručnost, ili na nepristrasnost vještaka i da eventualno traži njegovo izuzeće. Odluku o tome donosi službeno lice.

Vještak ne može biti lice koje učestvuje u postupku, te lice koje bi svojim iskazom povrijedilo kakvu tajnu, a može biti izuzet iz razloga koji važe i za izuzeće službenog lica koje vodi postupak. Stranka može tražiti izuzeće vještaka i ako učini vjerovatnim okolnosti koje dovode u pitanje njegovo stručno znanje. Vještak se može osloboditi dužnosti vještačenja po posebnim propisima ili iz opravdanih razloga, kao npr. zbog preopterećenosti poslovima i sl. Vještak može uskratiti vještačenje iz istih razloga iz kojih svjedok može uskratiti svjedočenje. Vještačenje se može vršiti na usmenoj raspravi ili se o vještačenju može podnijeti pismeni nalaz i mišljenje. I prema vještaku se, zbog neopravdanog odazivanja ili odbijanja, kao i neizvršenja vještačenja u roku, mogu preduzimati mjere izricanja novčane kazne i utvrđivanje obaveze naknade troškova koji su tim prouzrokovani. U slučaju saslušanja vještaka shodno se primjenjuju pravila o svjedoku.

Kao posebna vrsta vještaka su tumači, koji pomažu da se u upravnom postupku može komunicirati s učesnicima postupka koji ne znaju jezik ili pismo na kojem se vodi postupak, ili

koja su s određenim nedostacima (gluhonijema i sl.), i na njih se shodno primjenjuju pravila upravnog postupka koja se odnose i na vještake.

Uvidaj se vrši kad je za utvrđivanje neke činjenice ili za razjašnjenje bitnih okolnosti, potrebno neposredno opažanje službenog lica koje vodi postupak. O potrebi uvidaža odlučuje službeno lice na prijedlog stranke ili po vlastitoj inicijativi. Stranka ima pravo prisustvovati uvidažu, kao i njen punomoćnik i stručni pomagač, bez obzira gdje se on vrši i o tome mora biti obaviještena. Uvidažu mogu prisustvovati po ocjeni službenog lica i druga lica. Uvidaj se može provesti i uz učešće vještaka, i u tom slučaju na usmenoj raspravi istovremeno se vrši dokazivanje s dva dokazna sredstva: uvidažem i vještačenjem. Uvidaj se po pravilu vrši u mjestu gdje se vodi postupak, ali, po prirodi stvari, uvidaž na nekretninama, kao i na pokretnim stvarima ako se bez teškoća ne mogu donijeti u mjesto gdje se vodi postupak, mora se vršiti na mjestu gdje se one nalaze. Vlasnici ili držaoci stvari, prostorija ili zemljišta koje treba razgledati, ili u kojima, odnosno na kojima se nalaze predmeti uvidaža, ili preko kojih je potrebno preći, obavezni su da dozvole da se uvidaj izvrši. U protivnom, protiv tih lica mogu se primijeniti iste mjere koje se primjenjuju prema svjedoku koji odbije da svjedoči, a eventualnu štetu nadoknadiće im onaj ko prema općim pravilima bude snosio troškove upravnog postupka. Protiv rješenja donijetog po žalbi na zaključak o određivanju tih troškova ne može se voditi upravni spor, već parnica.

Dokazivanje izjavom stranke, i ako se pravilima upravnog postupka ne vrši rangiranje dokaznih sredstava, najslabije je dokazno sredstvo, jer je stranka zainteresirana za ishod rješenja upravne stvari. Za pretpostaviti je da će stranka prvenstveno štititi svoje interese, ali službeno lice može odlučiti da učešće stranke iskoristi i kao izvor informacija. Zbog toga je ovaj dokaz ograničen i predviđen kao supsidijarno dokazno sredstvo. Može se upotrijebiti samo u određenim slučajevima i to: ako za utvrđivanje činjenica ne postoji neposredan dokaz nego indicije, ako se takva činjenica ne može utvrditi na osnovu drugih dokaza (svjedoka, isprava, vještaka), ako je upravna stvar malog značaja i ako bi pribavljanje drugih dokaza otežalo položaj stranke, kao i u slučajevima propisanim zakonom. Treba razlikovati dvije vrste izjava stranke, onu koju stranka daje u cilju zaštite svojih prava kad iznosi sve što smatra korisnim za pozitivno rješenje stvari, i one izjave stranke koje se uzimaju kao dokazno sredstvo, kad se stranka pri davanju takvih izjava i upozorava na posljedice davanja lažnog iskaza.

Obezbjeđenje dokaza. Dokazi se obično izvode u posljednjoj fazi postupka, ali kad postoji opravdana bojazan da se dokaz neće kasnije moći izvesti, ili da će njegovo izvođenje biti otežano, nastaje potreba da se neki dokaz izvede prije nego je postupak pokrenut, odnosno u toku postupka. Stoga se, radi obezbjeđenja dokaza, taj dokaz može izvesti u svakoj fazi postupka, pa i prije nego je postupak pokrenut. Obezbjeđenje dokaza vrši se po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke, odnosno lica koje ima pravni interes. Za obezbjeđenje dokaza nadležan je organ koji postupak vodi, kad je postupak već pokrenut. Ako postupak nije pokrenut, a postoji potreba obezbjeđenja dokaza, nadležan je organ na čijem području nalaze stvari koje treba razgledati, odnosno na čijem području borave lica koja treba saslušati. O obezbjeđenju dokaza donosi se zaključak. Protiv zaključka kojim se odbija prijedlog za obezbjeđenje dokaza, dopuštena je posebna žalba, koja ne prekida postupak.

Sudska praksa:

"Zakonom se može propisati da se određene činjenice ne mogu dokazivati određenim dokaznim sredstvima, kao što je to učinjeno Zakonom o osnovnim pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja, da se radni staž ne može dokazivati putem svjedoka."

(Vrhovni sud Makedonije, U-526/91 od 18.06.1991)

"Općepoznate činjenice su one koje su poznate jednom širem krugu ljudi, dakle, ne moraju biti svima poznate."

(Vrhovni sud Hrvatske, Rev-668/80 od 29.04.1980)

"Organ uprave pravilno je postupio što nije prihvatio kao vjerodostojan dokaz pravomoćno rješenje o oslobađanju tužioca od plaćanja carinskih dadžbina, jer je to rješenje donio nenadležni organ i na temelju nevažećih republičkih zakona."

(Vrhovni sud FBiH, U-257/97 od 10.12.1997)

"Protiv zaključka organa koji vodi postupak o određivanju uvidaja na licu mjesta, ne može se izjaviti žalba niti voditi upravni spor, jer se radi o zaključku koji spada u domen upravljanja postupkom i kojim se ne odlučuje o pravima, obavezama ili pravnim interesima učesnika u postupku."

Iz obrazloženja:

"Prema odredbama čl. 220. preuzetog Zakona o općem upravnom postupku (sada čl. 218. Zakona o upravnom postupku 'Sl. novine FBiH', br. 2/98) zaključkom se odlučuje, po pravilu, o pitanjima koja se tiču upravljanja postupkom, kao i o pitanjima koja se ne rješavaju rješenjem. Protiv zaključka može se izjaviti posebna žalba (a zatim pokrenuti upravni spor) samo kada je to zakonom izričito predviđeno (čl. 222. st. 1. ZUP-a), a to su oni zaključci kojim se neposredno utiče na prava obaveze ili zakonom zaštićene pravne interese pojedinih subjekata.

U konkretnom slučaju, tužilac tužbom osporava konačni zaključak kojim je u postupku eksproprijacije određen uvidaj na mjestu gdje se nalaze nekretnine koje su predmet eksproprijacije, dakle određuje izvođenje jednog dokaznog sredstva kojim bi se, uz ostale dokaze, utvrdilo pravo činjenično stanje i materijalna istina - čl. 194. do 198. preuzetog ZUP-a (sada čl. 192. do 196. ZUP-a). To je zaključak o izvršenju jedne radnje u postupku, čije izvođenje je voditelj postupka ocijenio neophodnim, s obzirom na predmet upravnog postupka, i spada u domen upravljanja postupkom. Takvim zaključkom nikada se ne odlučuje o pravima, obavezama ili pravnim interesima učesnika u postupku, niti neposredno (pa ni posredno) utiče na njegova prava, obaveze ili zakonom zaštićene pravne interese, i protiv njih se ne može izjaviti ni posebna žalba, niti voditi poseban upravni spor. Protiv takvih zaključaka ni preuzeti Zakon o općem upravnom postupku (a ni Zakon o upravnom postupku) ne predviđa mogućnost izjavljivanja posebne žalbe."

(Vrhovni sud FBiH, U-324/98 od 07.01.1999)

"Stranka koja je platila novčana sredstva za vještačenje, koje je u cijelosti obavljeno u upravnom postupku, koji se vodi po njenom zahtjevu, nema pravo na povrat uplaćenih sredstava."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-196/02 od 26.09.2002)

"U postupku priznavanja prava na starosnu penziju stranka ne može dan, mesec i godinu svog rođenja dokazivati uverenjem o državljanstvu iako se radi o javnoj ispravi, već izvodom iz matične knjige rođenih, koji je zvanična isprava za tu činjenicu."

(Vrhovni sud Srbije, U-1765/81 od 13.10.1981)

"Deca nisu isključena ZUP-om da budu ispitana kao svedoci, jer za svedoka nisu određeni nikakvi uvjeti u pogledu godina života, već je ostavljeno organu da ceni je li lice koje nešto svedoči sposobno da opazi i da saopšti relevantne činjenice za rešenje sporne stvari."

(Vrhovni sud Srbije, U-222/64 od 23.05.1964)

"Ne može se doneti za stranku negativno rešenje na podlozi iskaza svedoka a da stranci nije omogućeno učestvovanje u izvođenju tih dokaza, niti da se upozna s njima."

(Vrhovni sud Srbije, U10704/57 od 26.11.1958)

"Predmet veštačenja ne mogu biti propisi koji se na određeni slučaj imaju primeniti, već samo propusti lica u ponašanju i primeni tih propisa."

(Vrhovni sud Srbije, Gž-4259/74 od 02.04.1974)

"Organ koji vodi postupak dužan je stranci predočiti nalaz i mišljenje vještaka i omogućiti joj da se o njemu izjasni."

(Vrhovni sud Jugoslavije, U-1266/65 od 21.05.1966)

"Dokazi na kojima se zasniva rešenje moraju se predočiti stranci, a u obrazloženju rešenja navesti na osnovu kojih dokaza je organ utvrdio pravno relevantne činjenice."

(Vrhovni sud Srbije, U-2901/73 od 16.06.1974)

"Ako stranka i pored više usmenih i pisanih zahtjeva ne može pribaviti uvjerenje o određenim činjenicama od nadležnog organa, u takvom slučaju organ koji vodi postupak sam će od tog organa pribaviti potrebno uvjerenje."

(Vrhovni sud Jugoslavije, U-147/72 od 23.03.1973)

12. Rješenje i zaključak u upravnom postupku

Rješenje je upravni akt kojim se odlučuje o predmetu postupka (glavnoj stvari) i meritorno pravno rješava upravna stvar, tj. kojim se priznaje ili ne priznaje kakvo pravo, odnosno kojim se utvrđuje kakva obaveza za pojedinca, pravno lice ili drugu stranku. Rješenje se donosi na podlozi utvrđenih činjenica u postupku i donošenje rješenja je najvažnija faza upravnog postupka. Rješenja mogu da donose inokosni organi vlasti (ministarstva, službe za upravu, uprave i dr.) i kolegijalni organi (predstavnički organi i njihova tijela, izvršni organi, kolegijalni organi uprave), kao i organizacije i institucije s javnim ovlaštenjima. Rješenje donosi rukovodilac organa, odnosno sam kolektivni organ, a inokosni ili kolegijalni poslovodni organ ili lice ovlašteno za njegovo donošenje kad rješenje donose organizacije i institucije u vršenju javnih ovlaštenja. Kolegijalni organ rješenje donosi većinom glasova od ukupnog broja članova. Rješenje može biti prvostepeno i drugostepeno.

Rješenja se mogu dijeliti na više vrsta.

Pravno vezana rješenja su ona kod kojih je već unaprijed propisana obaveza donošenja i kakva će im biti sadžina. Kad se ispune uslovi za sticanje nekog prava ili utvrđivanje neke obaveze, nadležni organ će donijeti odgovarajuće rješenje, jer je već propisom vezan za njegovo donošenje, kao npr. ako su ispunjeni uslovi za odobrenje građenja onda će se donijeti takvo rješenje. Međutim kod diskrecionih rješenja radi se o slobodnoj diskrecionoj ocjeni nadležnog organa da u okviru svog ovlaštenja izvrši izbor između više mogućih rješenja, a koja su pravno jednaka, npr. rješavanje o držanju i nošenju oružja i sl.

Kad se rješenjem rješava u potpunosti predmet, radi se o potpunom rješenju. Djelimičnim rješenjem rješava se samo o nekim tačkama u glavnoj stvari koje su dozrele za rješavanje, i kad je to cjelishodno. Kad rješenjem nije odlučeno o svim pitanjima donosi se dopunsko rješenje.

Privremeno rješenje je rješenje kojim se do okončanja postupka mogu riješiti određena sporna pitanja ili odnosi, i ono se ukida donošenjem rješenja o glavnoj stvari, npr. rješenje o akontaciji penzije i sl.

Kad se donose uz saradnju dva ili više organa radi se o tzv. složenim rješenjima. To mogu biti rješenja uz prethodnu saglasnost, ili saglasnost, ili potvrdu, ili odobrenje drugog organa, ili rješenje po pribavljenom mišljenju drugog organa. Saglasnost, potvrda, odobrenje ili mišljenje u ovim slučajevima nisu samostalni pravni akti već su to samo biti elementi u postupku donošenja rješenja kojim se rješava upravna stvar.

Kad su u dispozitivu poimenično navedena lica na koja se rješenje odnosi radi se o individualnom rješenju, za razliku od generalnih rješenja u kojima u dispozitivu nisu poimenično navedena lica već bitna svojstva tih lica, npr. naredba o obavezi punoljetnih lica određenog mjesta da učestvuju u gašenju požara u tom mjestu i sl.

Rješenja po službenoj dužnosti donosi organ kad je to propisano i kad ocijeni to potrebnim radi zaštite javnog interesa. Rješenje na zahtjev stranke donosi se kad to sama stranka traži da bi na temelju određenog propisa ostvarila svoje pravo.

Konstitutivna rješenja su kojima se strankama priznaje neko pravo ili se određuje neka obaveza ili zabrana, a deklarativnim rješenjem se samo utvrđuju, konstatiraju već postojeći pravni odnos ili pravna situacija.

Rješenje se po pravilu donosi u pismenoj formi, a samo izuzetno, kad se radi o preduzimanju hitnih mjera zaštite javnog reda i mira, zaštite života i zdravlja ljudi i imovine, i u drugim slučajevima, kad je to propisano, može se izdati i usmeno rješenje. Ali i u tom slučaju stranci se mora na njen zahtjev izdati rješenje u pismenom obliku, ako zakonom ili drugim propisom nije drugačije određeno. Pismeno izrađeno rješenje mora potpuno da odgovara rješenju koje je usmeno saopćeno.

Da bi rješenje bilo zakonito u pogledu forme, ono mora sadržavati oblik i sastavne dijelove propisane zakonom. U slučajevima predviđenim zakonom ili drugim propisom rješenje ne mora sadržavati sve propisane dijelove, a ako se rješenje obrađuje mehanografski, umjesto potpisa može da sadrži faksimil ovlaštenog službenog lica, kao npr. potvrda utisnuta na poledini kupoprodajnog ugovora, ovjerena pečatom i potpisom službenog lica nadležnog poreskog organa, da je po tom ugovoru na određenu osnovicu naplaćen porez, ima se smatrati rješenjem o razrezu poreza i dokazom da je taj iznos plaćen.

Rješenje mora biti ozačeno kao takvo. Samo se posebnim propisima može predvidjeti da rješenje nosi drugi naziv (dozvola za nošenje oružja ili oružni list, odobrenje za građenje i sl.).

Rješenje obavezno sadrži: naziv organa, broj i datum, uvod, dispozitiv (izreku), obrazloženje, pouku o pravnom lijeku, potpis službenog lica i pečat organa.

Uvod (preambula) osim naziva organa sadrži propis o nadležnosti, imena stranaka (zakonskih zastupnika ili punomoćnika), kratko označenje predmeta upravnog postupka. Navodi se da li su rješenje donijela dva ili više organa ili je doneseno uz saglasnost, potvrdu ili pribavljeno mišljenje drugog organa ako je rješavano na taj način. Ako je rješenje donijeto po službenoj dužnosti, to se obavezno navodi u uvodu.

Dispozitiv je najvažniji dio rješenja i mora biti kratak i određen, a po potrebi može se podijeliti u više tačaka. On mora sadržavati odluku o predmetu postupka u cjelini, odluku o svim zahtjevima stranaka o kojima u toku postupka nije riješeno, odluku o troškovima postupka ako ih je bilo, određujući njihov iznos, ko ih je dužan platiti, kome i u kom roku, a ako se dispozitivom ne rješava o troškovima, navešće se da će se o njima donijeti poseban zaključak. Kad je rješenjem naloženo izvršenje kakve radnje, u dispozitivu će se odrediti i rok u kome se ta radnja ima izvršiti. U dispozitivu mora biti navedeno da žalba ne odlaže izvršenje rješenja, ako je to zakonom propisano.

Obrazloženje je dio rješenja u kojem se navodi sve što je vezano za tok upravnog postupka i činjenice na kojima je izveden zaključak na kojem je zasnovana odluka o glavnoj stvari. Postoji potpuno i skraćeno obrazloženje.

Skraćeno obrazloženje sadrži samo kratko izlaganje zahtjeva stranke i pozivanje na pravne propise na osnovu kojih je upravna stvar riješena. Skraćeno obrazloženje može biti samo u jednostavnim stvarima u kojima učestvuje samo jedna stranka, ili u jednostavnim stvarima u kojima u postupku učestvuju dvije ili više stranaka, ali ni jedna ne prigovara postavljenom zahtjevu, a zahtjev se uvažava. U ovakvim stvarima rješenje se može izdati i na propisanom obrascu. U ostalim stvarima mora biti potpuno obrazloženje rješenja.

Potpuno obrazloženje sadrži: kratko izlaganje zahtjeva stranaka, izvedene dokaze i utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni dokaza, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva stranaka, razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na onakvo rješenje kako je dato u dispozivu. Obrazloženje mora da sadrži pravne propise na osnovu kojih je riješena upravna stvar, te razloge zaključaka donijetih u toku postupka na koje nije dopuštena posebna žalba. Pored toga, ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, u obrazloženju će se navesti propis koji to predviđa. Kad je upravna stvar riješena po slobodnoj ocjeni, obrazloženje mora da sadrži propise kojim je to predviđeno i razloge kojima se organ pri donošenju rješenja rukovodio. Razlozi se ne moraju navesti kad je to u javnom interesu zakonom ili drugim propisom izričito predviđeno, ali obrazloženje mora da sadrži propis kojim je organ ovlašten da riješi stvar po slobodnoj ocjeni i propis kojim je ovlašten da ne mora navesti razloge kojima se pri donošenju rješenja rukovodio.

U uputstvu o pravnom lijeku, kao obaveznom elementu rješenja, navodi se pravo na žalbu, odnosno tužbu, rok za podnošenje, kome organu, odnosno sudu se podnosi i organ kojem se žalba predaje. Kad u rješenju nije dato nikakvo uputstvo ili je uputstvo nepotpuno, stranka može postupiti po propisima, a može u roku od sedam dana tražiti od organa koji je rješenje donio da dopuni rješenje. U tom slučaju rok za žalbu, odnosno tužbu, teče od dana dostavljanja dopunjenog rješenja.

Iza pouke slijedi potpis službenog lica i pečat organa koji je izdao upravni akt.

Sudska praksa:

"Pod izrazom 'rješenje' treba razumjeti ne samo akt koji je donesen u obliku rješenja, nego i svaki akt upravnog organa kojim se o zahtjevu stranke donosi meritorna odluka o upravnoj stvari."

(Vrhovni sud Jugoslavije, UŽ-1426/59 od 28.11.1959)

"Ako stranka u žalbi protiv prvostepenog rešenja prigovara samo da tim rešenjem nije odlučeno o svim njenim zahtevima, a ne prigovara na pravilnost prvostepenog rešenja, tada žalbu treba shvatiti kao zahtev za donošenje dopunskog rešenja."

(Vrhovni sud Srbije, Us-5303/78 od 18.12.1979)

"Zato što o obavezi plaćanja kamate porezni organ nije odlučio u dispozitivu rješenja već pogrešno u obrazloženju, stoga o toj kamati mora odlučiti dopunskim rješenjem."

(Vrhovni sud FBiH, U- 232/97 od 17.09.1997)

Sudska praksa:

Iz obrazloženja:

"Prema pravilima upravnog postupka dispozitiv rješenja mora biti jasan i određen, dok je dispozitiv osporenog rješenja nejasan i nerazumljiv. Iz dispozitiva osporenog rješenja proizilazi da je tuženi odlučivao o oglašavanju ništavim rješenja o priznanju prava na međunarodni žig

broj: 694011, iako takvo rješenje o priznanju ovog žiga ne postoji, niti se takvo rješenje donosi, jer kad se radi o zaštiti međunarodno priznatog žiga, zemlje na čijim se teritorijama zaštita žiga proteže, ne donose rješenje o priznavanju međunarodnog žiga, pa je nejasno i nerazumljivo na osnovu čega je tuženi zaključio da je predmet odlučivanja oglašavanje ništavim rješenja o priznanju prava na međunarodni žig..."

(Sud Bosne i Hercegovine, U-07/04 od 14.05.2004)

Primjer:

Osporenim aktom tužiocu je naredeno da u roku od 60 dana postojeći putni prelaz na dvokolosječnoj pruzi dovede u zakonom propisane okvire, uz upozorenje da će se u protivnom donijeti rješenje kojim će biti propisano preduzimanje mjera na eliminaciji sada "divljeg" putnog prelaza na toj lokaciji. Tužilac je osporio zakonitost tog akta blagovremeno podnesenom tužbom. Po provedenom postupku po tužbi u upravnom sporu sud je tužbu uvažio i osporeni akt poništio, cijeneći da u konkretnom slučaju nedostatak potpunog dispozitiva osporenog akta čini to rješenje nezakonitim.

Iz obrazloženja:

"Međutim, iz dispozitiva osporenog akta nije jasno koje radnje treba preduzeti tužilac radi otklanjanja nedostataka koje je utvrdio inspektor. Navođenje da je potrebno da se navedeni putni prelaz na dvokolosječnoj pruzi dovede u zakonom propisane okvire, nije dovoljno jasno određenje koju obavezu tužilac treba da izvrši. Istina, u obrazloženju osporenog akta, a što tužilac ne osporava, navodi se da je potrebno izgraditi nadvožnjak na postojećem putnom prelazu, radi bezbjednijeg odvijanja željezničkog saobraćaja, međutim takav dispozitiv osporenog akta nije dovoljno određen, odnosno nije u saglasnosti s odredbama čl. 196. Zakona o opštem upravnom postupku ('Sl. glasnik RS', br. 13/02). Također, nije jasno na osnovu kojeg propisa je tužilac obavezan da gradi nadvožnjak, pogotovo što se u obrazloženju osporenog akta navodi da se nadvožnjak treba izgraditi s ostalim nosiocima tog projekta. Na taj način sadržina dispozitiva se može ustanoviti samo na posredan način, što ne odražava suštinu i omogućava dvosmislenost u zaključivanju. Zbog navedenog, takav nedostatak potpunog dispozitiva čini rješenje nezakonitim, iako je u konkretnom slučaju obrazloženjem objašnjen dispozitiv, premda ono ne može da ga zamijeni. Time je učinjena povreda pravila postupka, odnosno povreda odredaba čl. 196. Zakona o opštem upravnom postupku, što je razlog za poništenje rješenja prema odredbama čl. 10. st. 1. tač. 3. ZUS-a, pa je sud na osnovu odredbe čl. 41. st. 1. i 2. istog zakona tužbu tužioca uvažio i osporeni akt poništio, jer su ostvareni razlozi iz tih zakonskih odredaba."

(Vrhovni sud RS, broj U-251/03 od 20.09.2006)

Sudska praksa:

"Organ koji postupka po slobodnoj ocjeni u rješavanju upravne stvari, mora prije donošenja rješenja utvrditi činjenično stanje i dati obrazloženje svoje slobodne ocjene da bi se moglo utvrditi da li se kretao u granicama ovlaštenja i u skladu s ciljem u kojem je ovlaštenje dano."

(Savezni vrhovni sud, U-203/58 od 11.04.1958)

Sudska praksa:

"Uputa o pravnom lijeku navedena u osporenom rješenju je pogrešna i suprotna zakonu, pa ovaj sud nije vezan za pogrešnu uputu, niti iz tog razloga stranka može steći pravo da kod suda tužbom osporava pravilnost i zakonitost konačnog upravnog akta."

(Sud Bosne i Hercegovine, U-19/05 od 31.03.2005)

"Kada je stranci dana pogrešna uputa o žalbi, treba smatrati blagovremenom žalbu koju je stranka izjavila nakon isteka zakonskog roka, ali u roku koji je određen rješenjem, jer stranka zbog pogrešno dane upute ne može u procesnom smislu imati štetne posljedice."

(Vrhovni sud BiH, U-684/87 od 05.02.1987)

13. Rok za izdavanje rješenja

Kad se postupak pokreće po zahtjevu stranke, ili po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, propisana su dva roka za donošenje prvostepenog rješenja. Prvostepeno rješenje se donosi u roku od 30 dana (u RS mjesec dana - čl. 206. st. 1) od dana podnošenja zahtjeva stranke, odnosno pokretanja postupka po službenoj dužnosti, kad prije donošenje rješenja nije potrebno provoditi poseban ispitni postupak, niti postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može donijeti rješenje bez odlaganja, ako zakonom nije propisan kraći rok. U svim ostalim slučajevima rok je 60 dana (u RS dva mjeseca - čl. 232. st. 1) od dana podnošenja zahtjeva stranke, odnosno pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako je to u interesu stranke. Ukoliko se u tim rokovima ne donese rješenje i dostavi stranci, stranka ima pravo žalbe kao da je njen zahtjev odbijen.

Rješenje se mora dostaviti stranci u originalu ili ovjerenom prepisu, jer tek dostavljanjem rješenja stranka stiče pravo na žalbu. Greške u imenima ili brojevima, pisanju ili računanju, kao i druge očigledne netačnosti u rješenju ili njegovim ovjerenim prepisima, mogu se u svako vrijeme ispraviti. O ispravci greške donosi se zaključak protiv kojeg je dozvoljena posebna žalba.

Sudska praksa:

"Propustom da navede izvedene dokaze i utvrđeno činjenično stanje u obrazloženju tuženi i prvostepeni organ uprave su povrijedili pravila postupka (čl. 207. st. 2. i čl. 242. st. 1. Zakona o upravnom postupku, 'Sl. novine FBiH', br. 2/98)."

Iz obrazloženja:

"Kako proizilazi iz obrazloženja osporenog rješenja, tuženi je potvrdio obrazloženje prvostepenog rješenja u odnosu na navode žalbe ocijenivši navode žalbe kojima je žalitelj tražio obezbjeđenje adekvatne stambene jedinice do povratka u svoj stan u drugom entitetu neosnovanim, a to saglasno odredbi čl. 242. Zakona o upravnom postupku ('Sl. novine FBiH', br. 2/98). Međutim, osporenim rješenjem izostala je ocjena zakaonitosti ožalbenog rješenja u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u prvostepenom postupku. Ocjena tuženog, da je u prethodnom postupku činjenično stanje potpuno i pravilno utvrđeno, paušalno je data, pa sud nije mogao ocijeniti da je pravilno primijenjen zakon, kako se to navodi u osporenom rješenju. Naime, za takvu ocjenu tuženog podaci osporenog rješenja ne daju nikakve konkretne razloge. Po nalaženju suda, na ovaj način, tuženi je postupio suprotno odredbi čl. 207. st. 2. Zakona o upravnom postupku, a u vezi s čl. 242. st. 1. Zakona, jer se radi o stvari iz stava 1. čl. 242. Zakona o upravnom postupku, budući da je propustio u obrazloženju rješenja navesti dokaze i utvrđeno činjenično stanje, kao i druge razloge koji treba da sadrže obrazloženje osporenog rješenja."

(Kantonalni sud u Sarajevu, U-712/99 od 11.10.2001)

"U slučaju neslaganja između dispozitiva i obrazloženja drugostepenog rješenja donešenog po žalbi, prvostepeni organ dužan je u ponovnom postupku postupiti po dispozitivu i dijelu obrazloženja koji je u skladu s dispozitivom."

(Upravni sud Hrvatske, Us-5818/83 od 16.05.1984)

"Predstavlja povredu pravila upravnog postupka iz odredaba čl. 207. st. 2. ZUP-a, ako obrazloženje rješenja ne sadrži sve podatke iz kojih bi se moglo zaključiti da je činjenično stanje pravilno utvrđeno i da je materijalno pravo pravilno primijenjeno."

(Vrhovni sud FBiH, U-1440/98 od 29.04.1999)

"Ako stranka može protiv upravnog akta pokrenuti upravni spor, ali je postupajući po pogrešnoj uputi protiv tog akta izjavila žalbu, rok za pokretanje upravnog spora teče joj od dana kad joj bude dostavljeno rješenje kojim se žalba kao nedopuštena odbacuje, a mogla bi upravni spor pokrenuti i ne čekajući rješenje o odbacivanju žalbe."

(Upravni sud Hrvatske, Us-47/79 od 25.07.1979)

"Donošenje rješenja u roku podrazumijeva i dostavu rješenja stranci, a ne samo izradu rješenja."

(Vrhovni sud BiH, U-2973/87 od 07.04.1988)

"Kad prvostepeni organ nije u propisanom roku donio i stranci dostavio rješenje po njezinom zahtjevu, smatra se kao da je njezin zahtjev odbijen, pa u takvom slučaju stranka ima pravo žalbe ako je ona inače moguća (stav 3. ovog člana), tj. ako postoji organ višeg stepena i ako nije isključeno pravo žalbe."

(Vrhovni sud Makedonije, U-117/82 od 11.10.1982)

"Zahtjev tužiteljice da se u matičnoj knjizi vjenčanih izvrši upis braka s drugim licem, a ne onim na koje je upis izvršen, ne predstavlja zahtjev za ispravku upisa, nego zahtjev za utvrđenje postojanja braka s drugim licem, a za odlučivanje o takvom zahtjevu nije nadležan organ uprave, nego sud."

Iz obrazloženja:

"Ispravka se može tražiti samo onda ako se radi o tzv.'tehničkim greškama', a to su greške u imenima, brojevima, pisanju ili računanju, kao i druge očigledne netačnosti (čl. 219. st. 1. preuzetog ZUP-a), a kada se radi o uvjerenjima i drugim ispravkama koja izdaju državni organi o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija i koja se moraju izdavati saglasno podacima službene evidencije, a koja imaju značaj javne isprave, a takav značaj ima i izvod iz matične knjige vjenčanih, isprava bi se mogla tražiti samo u slučaju ako izdati izvod nije u skladu s podacima službene evidencije iz matične knjige vjenčanih."

(Vrhovni sud FBiH, U- 54/96 od 07.05.1997).

"Stranka ima pravo posebne žalbe protiv zaključka kojim se ispravlja doneseno rješenje, ali se ta žalba može odnositi samo na zaključak o ispravci greške, a ne može se uzeti kao povod da se žalbom pobija i samo rješenje."

(Upravni sud Hrvatske, Us-3262/77 01.02.1978)

"Privremeno rješenje se donosi na podlozi podataka koji postoje u času njegovog donošenja i samo privremeno uređuje sporna pitanja ili odnose do završetka prvostepenog upravnog postupka, te nije smetnja da se nakon utvrđenog činjeničnog stanja u tom postupku donese trajno rješenje kojim će se stranci priznati veći obim prava ili na drugačiji način regulirati sporni odnos od samog početka (i za period tretiran privremenim rješenjem), zavisno od rezultata dokaznog postupka."

Iz obrazloženja:

"Prvostepeno rješenje predstavlja privremeno rješenje doneseno na osnovu čl. 217. st. 1. preuzetog Zakona o općem upravnom postupku, kojim se privremeno uređuju sporna pitanja ili odnosi na podlozi podataka koji postoje u času njegovog donošenja, pa se nakon okončanja upravnog postupka i konačno utvrđenih činjenica donosi trajno rješenje. Iz iznesenih razloga ovaj sud nalazi da osporenim rješenjem, kojim je osnaženo prvostepeno rješenje, nije odlučeno na štetu tužioca, jer su upravni organi donijeli svoje rješenje na osnovu potpuno i pravilno utvrđenih svih odlučnih činjenica u ovoj upravnoj stvari i uz pravilnu primjenu materijalnih propisa na koje su se pozvali rješenjima. Zato je tužba tužioca primjenom čl. 42. st. 2. preuzetog Zakona o upravnim sporovima odbijena kao neosnovana."

(Vrhovni sud FBiH, U- 248/96 od 02.05.1996)

Zaključak je druga vrsta akta u upravnom postupku, kojim se upravlja postupkom, za razliku od rješenja, kojim se odlučuje o stvari. Zaključkom se odlučuje o svim pitanjima koja se tiču postupka, kao i o onim pitanjima koja se ne tiču postupka, nego se kao sporedna pojave u vezi s provođenjem postupka, a ne rješavaju se rješenjem. O pitanjima koja se tiču upravnog postupka zaključkom se odlučuje npr. o odbacivanju podneska zbog nenadležnost, o prijedlogu za povrat u prijašnje stanje, o odbacivanju zahtjeva za pokretanje postupka, o obustavi postupka ako stranka odustane od zahtjeva, o prekidu postupka, o isključenju javnosti i dr. O sporednim pitanjima zaključkom se odlučuje npr. o izuzeću službenog lica, vještaka ili zapisničara, o izricanju novčane kazne, o naknadi troškova svjedocima, vještacima i tumačima, o odbijanju zahtjeva za razgledanje spisa i dr.

Zaključak donosi službeno lice koje vrši onu radnju postupka pri kojoj se pojavilo pitanje koje je predmet zaključka. Zaključci su, po pravilu, sačinjeni u vidu zabilješke u spisu i saopćavaju se usmeno, a obavezno pismeno kad to zahtijeva lice koje može uložiti žalbu ili ako se može tražiti da se zaključak odmah izvrši. On najčešće ne predstavlja upravni, već akcesorni akt. Zaključak koji se izdaje pismeno sadrži: uvod, dispozitiv, obrazloženje i pouku o pravnom lijeku. Protiv zaključka se može izjaviti žalba samo ako je to zakonom izričito određeno.

Sudske praksa:

"Zaključak predstavlja upravni akt samo kad odlučuje o nekom pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke."

(Upravni sud Hrvatske, Us-893/80 od 11.04.1980)

"Zaključak o zahtjevu lica koje nije učestvovalo u postupku da mu se dozvoli učestvovanje u postupku u svojstvu stranke službeno lice koje vodi postupak može donijeti samo u toku postupka, do donošenja prvostepenog rješenja. Nakon donošenja prvostepenog rješenja to lice može izjaviti žalbu protiv rješenja, a u koliko je propustilo rok za žalbu, može na osnovu čl. 249. tač. 9. Zakona o općem upravnom postupku tražiti obnovu postupka protiv konačnog rješenja."

Iz obrazloženja:

"... zaključak u smislu čl. 139. ZUP-a može se donijeti samo u toku postupka a ne i poslije donošenja prvostepenog rješenja... Ukoliko bi se prihvatilo da se zaključak o priznavanju određenom licu svojstva stranke može donositi i poslije donošenja prvostepenog rješenja u tom slučaju onemogućilo bi se drugim licima, koja se u tom rješenju tretiraju kao stranke, da osporavaju zaključak, jer ga mogu osporavati samo u žalbi protiv rješenja o glavnoj stvari, a niti bi

ovakvom licu mogli osporavati svojstvo stranke u obnovi postupka, jer je već o tome odlučeno donesenim zaključkom."

(Vrhovni sud BiH, U-229/89 od 01.06.1989)

XI REDOVNI PRAVNI LIJEKOVI

1. Žalba u upravnom postupku

U upravnom postupku se razlikuju redovni i vanredni pravni lijekovi. Redovni pravni lijek je samo žalba. Žalbom se omogućava preispitivanje prvostepenih odluka donijetih u upravnom postupku, kojim podnosilac žalbe nije zadovoljan, pa je pravo na žalbu jedno od osnovnih ustavom garantiranih prava građana i jedno od osnovnih načela postupka. Time je uspostavljeno načelo dvostepenosti u upravnom postupku. Da bi se žalba pravovaljano mogla izjaviti ona mora biti dozvoljena, blagovremena i izjavljena od ovlaštenog lica.

Protiv prvostepenih upravnih akata donesenih u upravnom postupku, po pravilu, može se izjaviti žalba. Međutim, izuzetno žalba nije dozvoljena kada je to u pojedinim upravnim stvarima zakonom propisano, ali pod uslovom da je zaštita prava i zakonitosti osigurana na drugi način (npr. upravni spor ili drugi upravni postupak). Protiv svih rješenja protiv kojih nije dozvoljena žalba može se pokrenuti upravni spor. Kojem se organu može izjavljivati žalba na prvostepeno rješenje u upravnom postupku, to po pravilu određuju materijalni propisi u određenoj upravnoj oblasti, a to se može odrediti i propisima o organizaciji organa u pojedinoj upravnoj oblasti (oblast poreza, carina, unutrašnjih poslova i dr.).

Opći rok za podnošenje žalbe je 15 dana od dana dostavljanja upravnog akta stranci. Međutim, posebnim zakonom mogu biti propisani kraći ili duži rokovi kao posebni rokovi. Prvi dan roka za žalbu je prvi naredni dan, od dana prijema rješenja, i u svemu se u vezi s tim primjenjuju odgovarajuća pravila upravnog postupka koja se odnose na podneske. Žalba podnesena po isteku roka smatra se neblagovremenom, pa se kao takva rješenjem odbacuje. Ukoliko rješenje uopće nije doneseno, žalba se može izjaviti kao da je o zahtjevu negativno odlučeno. To je institut "ćutanja administracije" kod kojeg je u stvari pravnom fikcijom "ćutanje" izjednačeno s odbijanjem zahtjeva stranke.

Kako je žalba u formalnom smislu podnesak, to ona može biti u pisanom obliku ili usmeno izjavljena na zapisnik kod nadležnog organa, te mora biti razumljiva, potpuna i bez formalnih nedostataka.

Obavezni elementi žalbe su broj i datum rješenja koje se pobija, organ koji je donio rješenje i u kom pogledu je stranka nezadovoljna rješenjem. A neobavezan element bi se odnosio na obrazloženje žalbe, budući da se žalba ne mora posebno obrazložiti. Zbog toga, u pogledu žalbenih razloga dovoljno je da žalba ukazuje u kom pogledu je stranka nezadovoljna izdanim rješenjem, a bez navođenja pravnog osnova kojim se akt osporava. Takva žalba neće biti neuredna i drugostepeni organ je mora cijeliti u odnosu na bitne povrede pravila upravnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i pogrešnu primjenu materijalnog prava. U žalbi se mogu iznositi nove činjenice i dokazi, ali je žalitelj u žalbi dužan obrazložiti zbog čega ih nije iznio u prvostepenom postupku. Ako u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, a iznesene su nove činjenice i dokazi, organ mora dati mogućnost protivnoj stranci da se o tome izjasni, i dužan je dostaviti svakoj stranci prepis

žalbe, koje se o tome mogu izjasniti u roku koji ne može biti kraći od 8 niti duži od 15 dana. Žalba se predaje neposredno ili se šalje poštom organu koji je donio prvostepeno rješenje.

Legitimaciju za izjavljivanje žalbe imaju stranke (njihovi zakonski zastupnici, odnosno punomoćnici) po čijem je zahtjevu i pokrenut upravni postupak ili protiv kojih se vodi postupak, kao i lica koja su radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa imala pravo da učestvuju u postupku. Žalbu mogu izjaviti tužilac, pravobranilac i drugi državni organi kad su zakonom na to ovlašteni protiv rješenja kojim je povrijeđen zakon u korist pojedinca ili pravnog lica a na štetu javnog interesa. Žalba izjavljena od neovlaštenog lica je žalba koju je izjavilo lice koje nema stranačku ili procesnu sposobnost i stranačku legitimaciju.

Žalba po pravilu ima suspenzivno djejestvo, i propisno izjavljena žalba odlaže izvršenje akta koji se žalbom osporava. To odlaganje traje sve do dostavljanja stranci drugostepenog rješenja. Od ovog pravila propisani su i izuzeci i to, kako u toku roka za žalbu, tako i kad je žalba propisno izjavljena. Žalba ne odlaže izvršenje rješenja ako je to posebnim zakonom propisano, zatim kod preduzimanja hitnih mjera u javnom interesu koje se ne mogu odlagati, i ako bi odlaganjem nekoj od stranaka bila nanesena nenadoknadviva šteta. Žalba je devolutivni pravni lijek, jer odluku po njoj donosi drugostepeni organ. Izuzeci od devolutivnog djejestva su kad je prvostepeni organ ovlašten da sam riješi žalbu i da je ne dostavlja drugostepenom organu. Ako stranka odustane od žalbe, postupak po žalbi obustavlja se zaključkom.

Primjer:

Osporenim aktom odbačena je kao neblagovremena žalba tužilaca izjavljena "zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja površine zemlje u k.o. L. opština L." U obrazloženju je navedeno da su rješenja koja se tom žalbom osporavaju uručena tužiocima 31.01.2003. godine, a da je žalba protiv istih izjavljena 04.02.2003. godine. Tužiocima žalbom protiv osporenog akta tvrde da nisu izjavili žalbu protiv navedenih rješenja, već da su tim tražili objašnjenje u vezi s površinom nekretina navedenih u tim rješenjima, a što je tuženi organ pogrešno smatrao žalbom. Po provedenom postupku po tužbi sud je tužbu uvažio i osporeni akt poništio.

Iz obrazloženja:

"Tužiocima su istakli da oni nisu izjavili žalbu protiv naprijed navedenih prvostepenih rješenja. U takvoj pravnoj situaciji, kad je kao u konkretnom slučaju rješavano prije nego su preduzete mjere na planu otklanjanja nedostataka tog podneska (žalbe) u smislu čl. 56. ZUP-a, radi izjašnjavanja o kakvom se podnesku radi, nije se moglo pravovaljano odlučiti o blagovremenosti podnesene žalbe. Zbog ovakvih nedostataka osporenog akta, Sud nije mogao ispitati njegovu zakonitost s aspekta pogrešne primjene materijalnog prava i pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, pa je tužbu uvažio i osporeni akt poništio, kako bi se u ponovnom postupku otklonili uočeni propusti i nedostaci i donijela nova na zakonu zasnovana odluka..."

(Vrhovni sud RS, U-524/03 od 04.10.2006)

Sudska praksa:

"Špediter po odredbama upravnog postupka nije u postupku carinjenja robe uvoznika njegov punomoćnik, niti punomoćnik za prijem pismena, te je prvostepeni carinski organ dostavljajući svoje rješenje, kojim je obavezao uvoznika na plaćanje carine i drugih uvoznih dadžbina, špediteru umjesto uvozniku izvršio nepropisno dostavljanje, zbog čega nije mogao računati početak roka za žalbu tužiocu - uvozniku od dana dostavljanja rješenja niti odbaciti njegovu žalbu protiv istog kao neblagovremenu."

(Vrhovni sud FBiH, U-2336/99 od 05.05.2000)

"U upravnom postupku stranka se ne može unaprijed odreći prava na žalbu."

(Upravni sud Hrvatske, Us-108/86 od 30.12.1987)

"Nema pravo žalbe lice koje u postupku nema položaj stranke - kad postupak nije pokrenut po njegovom zahtjevu, niti se protiv njega vodi postupak, a nema ni pravnog interesa da učestvuje u postupku."

(Vrhovni sud BiH, U-2765/88 od 20.07.1989)

"Pravo stranke na žalbu u upravnom postupku ocjenjuje se po propisima o žalbi koji su bili na snazi na dan donošenja rješenja, a ne prema propisima koji su bili na snazi u vrijeme dostave rješenja koje se pobija žalbom."

(Vrhovni sud Hrvatske, U-7027/71 od 04.10.1971)

"O žalbi stranke protiv rješenja kantonalnog organa uprave, koje zamjenjuje ugovor o korištenju stana, stvarno je nadležan federalni organ uprave iz odgovarajuće upravne oblasti, jer se radi o primjeni federalnog zakona."

(Vrhovni sud FBiH, U-1693/00 od 05.04.2001)

"O žalbama protiv prvostepenihi upravnihi akata kantonalnih agencija za privatizaciju donesenih u upravnom postupku na temelju javnih ovlaštenja u provođenju privatizacije preduzeća (privrednih društava) stvarno su nadležna da odlučuju resorna kantonalna ministarstva na temelju čl. 226. st. 2. ZUP-a, u okviru upravnog nadzora nad vršenjem javnih ovlaštenja povjerenim tim agencijama, sa svim ovlaštenjima koja po ZUP-u ima drugostepeni organ, a ne federalni organ uprave, bez obzira na to da li su prvostepena rješenja donesena na osnovu federalnog propisa, kako je to propisano u odredbama čl. 224. st. 4. ZUP-a."

(Vrhovni sud FBiH, Uv-18/00 od 15.02.2001. i Uv-76/01 od 24.05.2001)

"Rok za žalbu za lice koje radi zaštite svojih prava i pravnih interesa ima pravo učestvovanja u postupku (zainteresovano lice), teče od dana kada mu je dostavljeno prvostepeno rešenje, ukoliko je učestvovao u prvostepenom postupku. Ukoliko zainteresovano lice nije učestvovalo u prvostepenom postupku, žalbu može podneti samo u roku koji važi za stranku po čijem je zahtevu doneseno prvostepeno rešenje, odnosno o čijem je pravu rešeno."

(Vrhovni sud Srbije, U-887/79 od 12.06.1979)

"Dopuna žalbe mora biti podnesena u žalbenom roku, pa stoga organ koji odlučuje o žalbi nije dužan uzeti u razmatranje činjenice i dokaze koje je stranka iznijela u dopuni žalbe podnesenoj nakon isteka roka za podnošenje žalbe."

(Upravni sud Hrvatske, U-2559/77 od 11.10.1977)

2. Postupanje po žalbi

2.1 Postupanje po žalbi pred prvostepenim organom

Žalba se izjavljuje drugostepenom organu putem prvostepenog organa i to neposredno ili poštom, a može se izjaviti i usmeno na zapisnik pred prvostepenim organom. Kad primi žalbu nadležni prvostepeni organ je dužan ispitati da li je ona dozvoljena, blagovremena i da li je izjavljena od ovlaštenog lica, i ako nisu ispunjeni ti uslovi žalbu će, ne upuštajući se u meritorno odlučivanje, zaključkom odbaciti. Protiv zaključka kojim je žalba odbačena stranka ima pravo žalbe.

Nakon toga, ako žalba ne bude odbačena, odnosno ako je dozvoljena, blagovremena i izjavljena od ovlaštenog lica, prvostepeni organ može postupiti na više načina. Prije svega, može ocijeniti da je žalba opravdana i da bez provođenja novog ispitnog postupka, donese novo prvostepeno rješenje kojim u cjelini rješava drugačije i kojim zamjenjuje svoje prvobitno rješenje, a koje je predmet žalbe. Ako ocijeni da provedeni postupak nije bio potpun, a da je to moglo uticati na rješenje stvari, prvostepeni organ uvažavanjem žalbe može dopuniti već provedeni postupak, i stvar riješiti drugačije donošenjem novog rješenja, kojim zamjenjuje rješenje koje se pobija žalbom. Postupak će se dopuniti i ako se u žalbi iznose takve činjenice i dokazi koji bi mogli uticati na drugačije rješenje stvari, ako je žalioocu morala biti data mogućnost da učestvuje u postupku koji je prethodio donošenju rješenja, a ta mu mogućnost nije bila data, ili mu je bila data a on je propustio da je iskoristi, pa je u žalbi opravdao to propuštanje. Osim toga, ako je rješenje doneseno u skraćenom postupku, a trebalo je provesti poseban ispitni postupak, prvostepeni organ nakon provođenja posebnog ispitnog postupka može uvažiti žalbu i donijeti novo rješenje umjesto rješenja koje se pobija žalbom. Protiv novog rješenja u ovim slučajevima stranka ima pravo žalbe.

Ako prvostepeni organ koristeći svoja ovlaštenja nije odbacio žalbu, niti je zamijenio svoje prvostepeno rješenje, dužan je bez odlaganja, a najkasnije u roku od 8 dana (odnosno 15 dana prema čl. 238. st. 1. ZOUP RS) od dana prijema žalbe, uz spis prvostepenog predmeta žalbu dostaviti nadležnom organu na rješavanje.

Primjer:

Rješenjem prvostepenog organa utvrđeno je da je H.H., koji je umro, bio nosilac stanarskog prava i da se stan tužiteljici vraća u posjed kao članu njegovog porodičnog domaćinstva. Po žalbi davaoca stana na korištenje prvostepeni organ je poništio to rješenje i utvrdio da tužiteljica nije bila član porodičnog domaćinstva H.H., nosioca stanarskog prava na tom stanu, te odbio zahtjev tužiteljice za vraćanje posjeda tog stana, dok je privremenom korisniku istog prestalo pravo korištenja stana uz obavezu iseljenja u roku od 15 dana od prijema rješenja. Žalba tužiteljice protiv novog rješenja prvostepenog organa osporenim aktom je odbijena, i tužiteljica je podnijela tužbu protiv konačnog upravnog akta, koju je sud po provedenom postupku u upravnom sporu uvažio i osporeni akt poništio.

Iz obrazloženja:

"Rad prvostepenog organa po žalbi, regulisan je odredbama čl. 219. do 223. Zakona o opštem upravnom postupku... Iz ovih zakonskih odredaba proizilazi da se prvostepeni organ može upustiti u žalbene navode, otklanjajući greške koje je učinio u prvostepenom postupku. S obzirom na devolutivno djejtvo žalbe (načelo dvostepenosti u rješavanju), odluka po žalbi se u tom slučaju može odnositi samo na pozitivnu odluku po žalbi. Smisao je ovakvog zakonskog rješenja da se postigne ekonomičnost i efikasnost u vođenju upravnog spora. Međutim, ovo je moguće samo u jednostranačkoj upravnoj stvari, i ne može se primijeniti kao u konkretnom slučaju u višestranačkoj upravnoj stvari, pogotovo što je novim rješenjem odlučeno na štetu tužilje, jer je poništenim rješenjem njenom zahtjevu bilo udovoljeno. Prvostepeni organ je u suštini postupio po odredbama čl. 221. ZUP-a, jer je našao da je provedeni postupak bio nepotpun... I u slučaju primjene ove zakonske odredbe, postoji ograničenje za donošenje odluke po žalbi od strane prvostepenog organa kada se radi o višestranačkoj upravnoj stvari. Zbog navedenog učinjene su povrede pravila postupka, što je razlog za poništenje osporenog akta, prema odredbi čl. 10. tač. 3. ZUS-a, zbog čega se zakonitost osporenog akta nije mogla ispitati..."

(Vrhovni sud RS, U-391/03 od 04.10.2006)

Sudska praksa:

"Po žalbi protiv rješenja koje glasi na ime fizičkog lica, izjavljenoj od strane preduzeća čiji je vlasnik i ujedno direktor to isto lice, ne može se pravovaljano odlučiti prije preduzimanja mjera radi otklanjanja nedostataka tako izjavljene žalbe."

Iz obrazloženja:

"Prvostepeno rješenje u predmetnoj upravnoj stvari glasi na ime fizičkog lica Dž.D. Žalbu protiv toga rješenja je izjavilo preduzeće koje se u ovom upravnom sporu pojavljuje u ulozi tužioca, s tim da je žalba potpisana od strane Dž.D., kao direktora toga preduzeća. U uvodnom dijelu osporenog akta stoji da se predmet rješava po žalbi DM 'K' iz Č., a u njegovom obrazloženju se navodi da je 'pobijanim rješenjem prvostepeni organ žalitelju Dž.D. utvrdio akontaciju poreza na prihode, od samostalne djelatnosti za 1998 godine... u mjesečnom iznosu od 480.00 dinara...' Dakle, imamo situaciju da je po žalbi rješavano prije nego su preduzete mjere na planu otklanjanja nedostataka u tom podnesku u smislu odredaba čl. 68. Zakona o opštem upravnom postupku. Naime, bilo je neophodno pozvati Dž.D. da se jasno izjasni da li je žalbu izjavio u svoje ime ili u ime naprijed navedenog preduzeća, pa tek nakon njegovog izjašnjenja, odlučiti po tom pravnom sredstvu - meritorno ili odbacivanjem žalbe, zavisno od toga da li je ona izjavljena od ovlaštenog ili neovlaštenog lica.

NAPOMENA: Član 68. Zakona o opštem upravnom postupku ('Sl. list SFRJ', br. 47/86) odgovara članu 56. istoimenog sada važećeg zakona ('Sl. glasnik RS', br. 13/02)."

(Vrhovni sud RS, U-567/98 od 07.03.2000).

"Žalba izjavljena od neovlaštene osobe mora se odbaciti bez utvrđivanja pravovremenosti žalbe."

(Upravni sud Hrvatske, Us-6296/89 od 14.06.1990)

"Kada akt prvostepenog organa nije donesen u formi rješenja, a kojim je meritorno odlučeno o zahtjevu stranke, onda se ne može odbaciti žalba protiv tog akta, kao nedopuštena, samo zbog toga što pobijani akt nije donesen u formi rješenja."

(Vrhovni savezni sud, UŽ-1426/59 od 28.02.1959)

"Za rješavanje žalbe nadležan je organ koji je nadležan u vrijeme donošenja rješenja o žalbi, tj. organ koji je nadležan u vrijeme kad se o samoj stvari rješava, a ne organ koji je bio za to nadležan u vrijeme donošenja prvostepenog rješenja."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-5144/58 od 20.09.1959)

"Kad prvostepeni organ u izvršenju prvostepenog rješenja kojim je djelimično poništeno prvostepeno rješenje donese novo rješenje i u dispozitivu tog rješenja navede i one tačke iz ranijeg svog rješenja koje nisu bile sporne i koje su postale pravosnažne, ne može se zakonitost tih tačaka pobijati žalbom protiv novog prvostepenog rješenja, bez obzira što je pouka o pravnom lijeku dana u tom rješenju generalno za rješenje u cjelini."

(Vrhovni sud BiH, U-936/87 od 05.02.1987)

2.2 Postupak po žalbi pred drugostepenim organom

Odlučivanje po žalbi, u suštini je, u nadležnosti drugostepenog organa. Međutim, prije upuštanja u meritorno rješavanje žalbe, odnosno ocjene zakonitosti i pravilnosti prvostepenog

rješenja, drugostepeni organ će po službenoj dužnosti, po prijemu žalbe, prije svega ispitati da li je ona dozvoljena, blagovremena i izjavljena od ovlaštenog lica. Ako nisu ispunjene te procesne pretpostavke, a prvostepeni organ nije takvu žalbu odbacio, žalbu će drugostepeni organ rješenjem odbaciti. Međutim, ako je prvostepeni organ zaključkom takvu žalbu odbacio, pa je i na taj zaključak uložena žalba, drugostepeni organ će prvo uzeti u razmatranje tu žalbu, pa ako utvrdi da je ona pravilno odbačena, tad će rješenjem žalbu odbiti, a neće ni uzimati u razmatranje žalbu izjavljenu na zaključak o glavnoj stvari. U slučaju da prvostepeno rješenje o odbacivanju žalbe bude poništeno, drugostepeni organ će nakon toga riješiti žalbu izjavljenu na rješenje o glavnoj stvari.

Kad ocijeni da su ispunjene formalno-procesne pretpostavke, žalbu protiv prvostepenog rješenja drugostepeni organ može odbiti, poništiti prvostepeno rješenje u cijelosti ili djelimično, izmijeniti prvostepeno rješenje i oglasiti rješenje ništavim.

Drugostepeni organ žalbu će odbiti:

- kad utvrdi da je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden i rješenje pravilno i na zakonu zasnovano, a žalba neosnovana. To podrazumijeva da ne postoji nikakva formalna niti materijalna povreda zakona;
- kad smatra da je u prvostepenom postupku bilo nedostataka, ali da su oni takve prirode da nisu mogli uticati na rješenje upravne stvari. Radi se nebitnim nedostacima koji nisu od suštinskog značaja i to treba drugostepeni organ da procjenjuje u svakom konkretnom slučaju;
- kad smatra da je prvostepeno rješenje zasnovano na zakonu, ali ne iz onih razloga koji su u rješenju navedeni, nego iz drugih razloga. To znači da je dispozitiv pobijanog rješenja zakonit i pravilan, ali da postoje nedostaci u rješenju, što će ih drugostepeni organ otkloniti iznoseći razloge koji opravdavaju dispozitiv.

Ako je prvostepeno rješenje donio nenadležan organ, drugostepeni organ će po službenoj dužnosti poništiti prvostepeno rješenje i predmet dostaviti nadležnom organu. Norme o nadležnosti su imperativnog karaktera, pa njihova povreda predstavlja razlog za poništavanje rješenja.

Povodom žalbe drugostepeni organ će prvostepeno rješenje u cjelini ili djelimično poništiti ako utvrdi da su u prvostepenom postupku:

- činjenice nepotpuno i pogrešno utvrđene,
- povrijeđena pravila postupka koja su bitno uticala na rješavanje stvari,
- ako je dispozitiv pobijanog rješenja nejasan ili je u suprotnosti s obrazloženjem žalbe.

U ovim slučajevima drugostepeni organ će upotpuniti postupak i otkloniti nedostatke sam, preko prvostepenog organa ili kojeg zamoljenog organa. Ako nađe da se na temelju činjenica utvrđenih u upotpunjenom postupku stvar mora riješiti drugačije nego što je riješeno prvostepenim rješenjem, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti stvar. A ako cijeni da će brže i ekonomičnije nedostatke prvostepenog postupka otkloniti prvostepeni organ, prvostepeno rješenje će poništiti i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. Pri tom, drugostepeni organ će rješenjem ukazati prvostepenom organu u kojem pogledu treba upotpuniti postupak. Prvostepeni organ je dužan u svemu postupiti po drugostepenom rješenju, novo rješenje je dužan donijeti bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema predmeta.

Drugostepeni organ prvostepeno rješenje će povodom žalbe poništiti i ako utvrdi da su u prvostepenom rješenju:

- pogrešno ocijenjeni dokazi,
- iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak o činjenicama,
- pogrešno primijenjen materijalni propis,
- ako je na osnovu slobodne (diskrecione) ocjene trebalo donijeti drugačije prvostepeno rješenje.

U ovim slučajevim drugostepeni organ će poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar.

Prvostepeno rješenje će se povodom žalbe poništiti, i drugostepeni organ će sam riješiti upravnu stvar, i u slučaju ako je u istoj upravnoj stvari već jednom poništeno prvostepeno rješenje, a posebno ako prvostepeni organ nije po svemu postupio po drugostepenom rješenju. Ove razloge ne sadrži u odgovarajućim odredbama (čl. 243. st. 1) Zakon o opštem upravnom postupku RS.

Prvostepeno rješenje će drugostepeni organ povodom žalbe izmijeniti kad utvrdi da je ono pravilno, kako u odnosu na utvrđene činjenice, tako i u pogledu primjene materijalnog prava, ali da se cilj zbog kojeg je rješenje doneseno mogao ostvariti i drugim sredstvima koja su povoljnija za stranku. Prvostepeno rješenje se može povodom žalbe izmijeniti i kad postoje razlozi za izmjenu rješenja u korist žalioaca i mimo zahtjeva postavljenog u žalbi (*reformatio in melius*), a u okviru zahtjeva postavljenog u prvostepenom postupku. U ovom slučaju drugostepeni organ pri izmjeni prvostepenog rješenja polaziće od zahtjeva postavljenog u prvostepenom postupku, vodeći računa da se izmjenom prvostepenog rješenja u korist žalioaca ne povrijede prava drugog lica.

Povodom žalbe rješenje se ne može izmijeniti na štetu stranke, osim u slučaju kad se ono izuzetno može poništiti ili ukinuti po pravu nadzora, vanredno ukinuti ili oglasiti ništavim (*reformatio in peius*).

Drugostepeni će organ povodom žalbe oglasiti rješenje ništavim, ako utvrdi da je u prvostepenom postupku učinjena nepravilnost koja čini rješenje ništavim. Takva rješenja se mogu, i ako to spada u vanredne pravne lijekove, oglasiti ništavim u svim stadijima upravnog postupka, pa time i u postupku povodom žalbe na prvostepeno rješenje.

Rješenje o žalbi drugostepeni organ mora donijeti i dostaviti stranci što prije a najkasnije u roku od 30 dana (u RS 2 mjeseca - čl. 232. st. 1) od dana predaje žalbe. Kraći rok za donošenje drugostepenog rješenja može se propisati posebnim propisom. Sadržaj drugostepenog rješenja u odnosu na njegove sastavne dijelove treba da odgovara sadržaju prvostepenog rješenja. Međutim, u obrazloženju drugostepenog rješenja moraju se ocijeniti i svi navodi žalbe. Ako su prvostepenim rješenjem pravilno ocijenjeni navodi koji se iznose i u žalbi, ti se razlozi ne moraju ponovo izlagati u drugostepenom rješenju, nego je dovoljno samo pozvati se na njih. Dostavljanje drugostepenog rješenja vrši se strankama po pravilu preko prvostepenog organa, ali to može učiniti i drugostepeni organ po slobodnoj ocjeni.

Kad drugostepeni organ primi žalbu protiv nepostojećeg akta, u slučaju tzv. "ćutanja administracije" (kad prvostepeno rješenje u propisanim rokovima uopće nije doneseno) zatražiće da prvostepeni organ da razloge zbog kojih rješenje nije doneseno u roku. Ako su razlozi opravdavajući naložiće se prvostepenom organu da u roku od 30 dana donese prvostepeno rješenje, a ako to ne učini ili ne da razloge, drugostepeni organ će zatražiti spise predmeta od prvostepenog organa i sam riješiti upravnu stvar donošenjem upravnog akta, na koji stranaka nema pravo žalbe, ali može pokrenuti upravni spor.

Sudska praksa:

Iz obrazloženja:

"... uvjerenja zaista postoje u spisima predmetne upravne stvari, a na ta uvjerenja se tužilac poziva i u žalbi na prvostepeno rješenje. U osporenom aktu predmetna uvjerenja se ne pominju, niti se tuženi organ na bilo koji način o njima izjašnjava, pa je na taj način počinjena povreda pravila upravnog postupka iz čl. 245. Zakona o opštem upravnom postupku ('Sl. list SFRJ', br. 47/86), a uvezi sa čl. 12. Ustavnog zakona za provođenje Ustava RS ('Sl. glasnik RS', br. 21/92), koji je bio na snazi u vrijeme donošenja prvostepenog, a i osporenog akta. Ovo neizjašnjavanje je od bitnog uticaja na konačno razrješenje predmetne upravne stvari, te se zbog toga osporeni akt ne može ispitati u dijelu koji se odnosi na utvrđenu obavezu plaćanja doprinosa za PIO i doprinosa za zdravstveno osiguranje, kao i pripadajućih kamata."

(Vrhovni sud RS, U-587/01 od 28.04.2004)

"Drugostepeni organ dužan je odbaciti žalbu lica koje nema pravo na žalbu, ako je to propustio prvostepeni organ."

(Vrhovni sud BiH, U-2765/88 od 06.12.1989)

"To što se organ pogrešno pozvao na odredbu propisa ne predstavlja razlog zbog kojeg bi trebalo prvostepeno rješenje poništiti, ako je stvar meritorno pravilno riješio."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-1972/59 od 30.04.1959)

"Pogrešno označeni ili neoznačeni datum rješenja ne predstavlja bitnu povredu postupka zbog koje treba rješenje poništiti."

(Vrhovni sud FBiH, Uvl-19/97 od 13.01.2000)

"Pravilno je postupio drugostepeni organ kad je oglasio ništavim prvostepeno rješenje kojim je po zahtjevu stranke utvrđena samo činjenica postojanja tjelesnog oštećenja u određenom procentu, a nije odlučio i o pravu stranke na novčanu naknadu za to oštećenje, jer, prema čl. 1. Zakona o upravnom postupku, samo rješavanje o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranke u upravnoj stvari može biti predmet upravnog postupka, i upravnog akta, a ne i postojanje ili nepostojanje određenih činjenica."

(Vrhovni sud FBiH, U-1804/99 od 09.02.2000)

"Kad drugostepeni organ sam utvrđuje neke činjenice koje prvostepeni organ nije utvrdio, odnosno kad izvodi dokaze koje prvostepeni organ nije izvodio, dužan je pri tome poštivati načelo saslušanja stranke."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-6030/58 od 29.12.1958)

"Prethodno pitanje rešava se u prvostepenom postupku pa drugostepeni organ koji rešava o žalbi nije ovlašten da prekine žalbeni postupak radi rešavanja tog pitanja."

(Vrhovni sud Srbije, U-4553/68 od 22.01.1969)

"Ako je žalba izjavljena samo protiv dijela prvostepenog rješenja kojim je odlučeno o jednoj pravnoj cjelini, drugostepeni organ ne može uvažiti žalbu i poništiti prvostepeno rješenje u cjelini."

(Vrhovni sud BiH, U-955/87 od 16.01.1987)

"Drugostepeno rešenje kojim je izmenjeno prvostepeno rešenje pravno deluje unazad od momenta s kojim je bila nastala pravna važnost prvostepenog rešenja."

(Vrhovni sud Srbije, U-8102/56 od 27.04.1957)

"Drugostepeni organ ne može u obrazloženju rješenja paušalno konstatirati da je u prvostepenom postupku činjenično stanje 'potpuno i pravilno' utvrđeno bez navođenja svoje ocjene kako je izveo takav zaključak."

(Kantonalni sud Sarajevo, U-712/99 od 11.10.2001)

"Kada je prvostepeno rešenje zasnovano na očigledno nepravilnoj oceni dokaza, drugostepeni organ dužan je povodom žalbe poništiti rešenje i stvar rešiti u skladu s pravilnom ocenom dokaza."

(Vrhovni sud Srbije, U-8268/66 od 15.11.1966)

"Drugostepeni organ kada rješava po žalbi i sam provodi ispitni postupak, dužan je držati se pravila upravnog postupka koji vrijedi za prvostepeni postupak."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-4815/56 od 25.09.1956)

"Ako je svrsishodnije, u hitnim slučajevima, drugostepeni organ može odlučiti da svoje rješenje dostavi izravno strankama."

(Upravni sud BiH, U-1217/86 od 13.06.1986)

3. Konačnost i pravosnažnost upravnog akta

Upravni akt protiv kojeg se ne može izjaviti redovno pravno sredstvo u upravnom postupku je konačan. To je u slučaju kad je okončano rješavanje upravne stvari, i protiv donijetog rješenja u upravnom postupku ne može se izjaviti žalba, kao redovan pravni lijek, zbog toga što nije dozvoljena ili što žalba nije u roku izjavljena ili je okončan žalbeni postupak donošenjem drugostepenog rješenja. Konačno može biti kako prvostepeno tako i drugostepeno rješenje. Prvostepeno rješenje postaje konačno danom dostavljanja stranci ako žalba nije dozvoljena, a ako je dozvoljena, istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena. Drugostepeno rješenje je uvijek konačno danom dostavljanja stranci. Samo protiv konačnog rješenja može se pokrenuti upravni spor.

Rješenje u upravnom postupku je pravosnažno ako se protiv njega ne može izjaviti žalba, niti pokrenuti upravni spor. Razlikuju se formalna i materijalna pravosnažnost. Rješenje kojim se ne stiče pravo za određeno lice je formalno pravosnažno, a materijalno pravosnažno je ono rješenje kojim je neko lice steklo određena prava, odnosno kojim su stranci određene neke obaveze i ono se ne može slobodno opozvati. Ovu pravosnažnost ne mogu steći rješenja kojima je odbijen zahtjev za ostvarivanje određenih prava. Po pravilu, pravosnažnost se odnosi na rješenje, ali pravosnažni bi mogli biti i samo oni zaključci protiv kojih je dozvoljena posebna žalba.

Sudska praksa:

"Zaključak o odbacivanaju zahtjeva, po proteku roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena, stiče formalnu pravosnažnost."

(Vrhovni sud RS, U- 305/97 od 16.05.2000)

"Ne može se odbaciti ponovni zahtjev za pokretanje postupka deesproprijacije iz razloga što je raniji zahtjev odbijen rješenjem, jer je to rješenje postalo pravosnažno samo u formalno-pravnom, ali ne i u materijalno-pravnom smislu. Pravo na deesproprijaciju ranije eksproprijiranih nekretnina ne zavisi od okolnosti kada je i po kojem zakonu izvršena eksproprijacija, a niti je uslovljeno donošenjem Zakona o restituciji."

(Vrhovni sud FBiH, U-1723/01 od 07.02.2002)

XII VANREDNI PRAVNI LIJEKOVI

Vanredna pravni lijekovi u upravnom postupku su:

1. Obnova postupka
2. Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi s upravnim sporom
3. Zahtjev za zaštitu zakonitosti
4. Poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora
5. Ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke
6. Vanredno ukidanje rješenja
7. Oglašavanje rješenja ništavim

1. Obnova postupka

Obnova postupka je vanredan pravni lijek, koji se može koristiti ako je okončan upravni postupak rješenjem ili zaključkom protiv kojeg nema redovnog pravnog lijeka. To je po svojim obilježjima najvažniji vanredni pravni lijek u upravnom postupku. Do obnove postupka može doći u slučaju: kad je redovni postupak okončan drugostepenim rješenjem, ili je okončan rješenjem protiv kojeg nije dozvoljna žalba, kao i kad je okončan rješenjem protiv kojeg nije izjavljena žalba.

Razlozi za obnovu postupka su:

1. nove činjenice i novi dokazi koji nisu bili poznati u vrijeme donošenja rješenja;
2. ako je rješenje doneseno na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka, vještaka ili je posljedica krivičnog djela;
3. ako se rješenje zasniva na presudi koja je kasnije pravosnažno ukinuta;
4. ako je rješenje povoljno za stranku donijeto na osnovu neistinitih navoda stranke kojim je organ koji je vodio postupak bio doveden u zabludu;
5. ako se rješenje zasniva na nekom prethodnom pitanju a nadležni organ je kasnije to pitanje riješio u bitnim tačkama drugačije;
6. ako je u donošenju rješenja učestvovalo službeno lice koje je moralo biti izuzeto;
7. ako je rješenje donijelo službeno lice nadležnog organa koje nije bilo ovlašteno za njegovo donošenje;

8. ako kolegijalni organ nije bio propisno sastavljen ili ako za rješenje nije glasala propisana većina;
9. ako licu koje je trebalo učestvovati u postupku u svojstvu stranke nije bila data mogućnost da učestvuje u postupku;
10. ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik;
11. ako nije data mogućnost licu u postupku da se služi svojim jezikom,

Obnova postupka može se pokrenuti po zahtjevu stranke, organa koji je donio rješenje, nadležnog tužioca i ombudsmana, a o tome uvijek rješava onaj organ koji je donio rješenje koje je postalo konačno u upravnom postupku. U RS nije predviđena mogućnost da ombusman koristi ovo pravno sredstvo.

Obnova postupka može se tražiti u subjektivnom roku od 30 dana (u RS mjesec dana) i objektivnom roku od pet godina. Subjektivni rok se odnosi na stranku i nadležnog tužioca. Za stranku objektivni rok počinje teći od dana dostavljanja rješenja za koje traži obnovu postupka, a za organ taj rok počinje teći od dana donošenja rješenja. Ako stranka nije učestvovala u postupku, a imala je to pravo, objektivni rok počinje teći od dana kad joj je dostavljeno rješenje, nezavisno od toga kad je rješenje dostavljeno strankama u tom postupku.

Stranka može tražiti obnovu postupka u roku od 30 dana (u RS mjesec dana) od dana kada je došla u mogućnost da traži obnovu, odnosno od dana saznanja za razloge obnove, ili dana kad je mogla iznijeti nove činjenice i nove dokaze i upotrijebiti novi akt, odnosno od dana kad je rješenje dostavljeno stranci, od povrede onemogućavanja da učestvuje u postupku, povrede zakonskog zastupanja i upotrebe jezika.

Obnovu postupka može izuzetno pokrenuti organ po službenoj dužnosti i to kad je rješenje doneseno ili se temelji:

- na osnovu lažne isprave, ili lažnog iskaza svjedoka, ili vještaka ili kao posljedica kakvog krivičnog djela;
- na presudi donijetoj u krivičnom postupku, a ta presuda je kasnije pravosnažno ukinut;
- na nekom prethodnom pitanju, a nadležni organ je to pitanje kasnije riješio drugačije.

Prijedlog za obnovu postupka koji podnosi stranka dostavlja se organu koji je rješavao u prvom stepenu ili organu koji je donio rješenje kojim je upravni postupak okončan. Prijedlog mora biti učinjen vjerovatnim. Kao i u drugim postupcima, i u ovom postupku prethodno se ispituje postojanje procesnih pretpostavki za obnovu postupka u konkretnom slučaju, odnosno da li je prijedlog blagovremen, izjavljen od ovlaštenog lica i da li je zasnovan na okolnostima koje su učinjene vjerovatnim, i ako neki od tih uslova nisu ispunjeni nadležni organ će zaključkom prijedlog odbaciti. Ako su navedene procesne pretpostavke ispunjene, nadležni organ će ispitati da li istaknuti razlozi koji se navode za ponavljanje postupka pružaju dovoljno osnova za donošenje drugačijeg rješenja. Ako za to ne pružaju dovoljno osnova prijedlog za ponavljanje postupka rješenjem će biti odbijen, a ako pružaju dovoljno osnova za donošenje drugačijeg rješenja, nadležni organ će zaključkom dozvoliti obnovu postupka, i odrediće u kom obimu će se on ponoviti. Novo meritorno rješenje donosi se na podlozi podataka utvrđenih u ranijem i ponovljenom postupku. Ukoliko se ranije rješenje poništi, novo rješenje djeluje retroaktivno, a ako se ranije rješenje ukine, novo rješenje djeluje unaprijed (*ex nunc*).

Protiv zaključka o odbacivanju prijedloga ili dozvoli obnove postupka, kao i rješenja donesenog u ponovljenom postupku, dozvoljena je žalba samo ako su donesena od prvostepenog organa, a ako ih je donio drugostepeni organ protiv njih se može pokrenuti upravni spor.

Prijedlog za obnovu postupka, po pravilu, ne odgaga izvršenje rješenja za koje se traži obnova postupka. Ali ako nadležni organ cijeni da bi prijedlog mogao biti uvažen, može zatasti s izvršenjem rješenja.

Sudska praksa:

"U slučaju kad prvostepeni organ uprave ne postupi u smislu čl. 255. Zakona o upravnom postupku, odnosno kad poništi rješenje koje je bilo predmet obnove postupka, a da nije ništa odlučio o stvari koja je bila predmet obnove postupka, tako da o toj glavnoj stvari (o zahtjevu tužioca za izdavanje urbanističke saglasnosti) nije donio nikakvu odluku, time je onemogućio sud da ispita to rješenje, što predstavlja bitnu povredu pravila postupka u vezi sa članom 35. st. 2. Zakona o upravnom postupku."

Iz obrazloženja:

"Međutim, nakon što je dozvolio obnovu postupka prvostepeni organ je bio dužan da u smislu čl. 255. Zakona o upravnom postupku na podlozi podataka pribavljenih u prijašnjem i u obnovljenom upravnom postupku donese rješenje o stvari koja je bila predmet obnove postupka. Drugim riječima, trebao je da meritorno riješi glavnu stvar i u obnovljenom postupku, tako što će ili ostaviti na snazi prijašnje rješenje koje je bilo predmet obnove ili ga zamijeniti novim rješenjem. Tek u ovom drugom slučaju, tj. u konkretnom slučaju ako ocijeni da se zahtjevu za izdavanje urbanističke saglasnosti ne može udovoljiti, s obzirom na sve okolnosti konkretnog slučaja, organ u tom slučaju može prijašnje rješenje poništiti ili ukinuti. U ovom slučaju prvostepeni organ uprave očigledno nije tako postupio, nego je poništio rješenje koje je bilo predmet obnove postupka, a da nije ništa odlučio o stvari koja je bila predmet obnove postupka. Tako da o toj glavnoj stvari nije donio nikakvu odluku, čime je onemogućio Sud da ispita to rješenje, što predstavlja bitnu povredu pravila postupka zbog čega je temeljem čl. 43. st. 3. i čl. 38. st. 3. u vezi sa čl. 35. st. 2. Zakona o upravnom postupku odlučeno kao u dispozitivu ove presude".

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-177/00 od 03.03.2005. godine).

"Novi dokazi moraju se odnositi na činjenice koje su postojale u vrijeme ranijeg odlučivanja u postupku čija se obnova traži, a ne i na činjenice koje su poslije nastupile (pogoršanje ili poboljšanje zdravstvenog stanja) nakon donesene odluke u ranijem postupku."

(Vrhovni sud BiH, UŽ-59/84 od 28.04.1984)

"Postojanje lažnog iskaza vještaka utvrđuje se u krivičnom postupku, a samo ako nije moguće pokrenuti i voditi krivični postupak (zbog zastarjelosti i sl.) može se utvrditi i u upravnom postupku."

(Upravni sud BiH, U-4188/78 od 14.12.1978)

"Netačan iskaz svedoka nije razlog za obnovu upravnog postupka, jer se takva situacija ne može poistovetiti s lažnim iskazom svedoka."

(Vrhovni sud Srbije, U-5808/80 od 26.02.1981)

"Za obnovu postupka na osnovu tač. 4. čl. 246. ZUP-a potrebno je da budu kumulativno ispunjeni uslovi: da su navodi stranke dani u postupku neistiniti, da je stranka to znala i postupila tako u namjeri stvaranja zablude kod organa koji vodi postupak, da se radi o rješenju povoljnom za stranku i da je organ to rješenje donio na podlozi neistinitih navoda stranke u postupku."

(Vrhovni sud FBiH, U-168/97 od 04.11.1998)

"Sama okolnost da stranka koja je trebala a nije sudjelovala u upravnom postupku, dovoljan je razlog za obnovu postupka."

(Upravni sud Hrvatske, Us-226/80 od 16.12.1980)

"Obnova upravnog postupka po službenoj dužnosti može se pokrenuti samo kada je to u javnom interesu."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-1470/62 od 29.03.1962)

"Objektivni rok od pet godina za ponavljanje postupka okončanog rješenjem na osnovu kojeg su nepokretnosti suvlasnika postale društvena svojina upisom u zemljišnoj knjizi, počinje da teče od momenta provođenja rješenja u zemljišnoj knjizi za suvlasnike kojim rješenje nije dostavljeno."

Iz obrazloženja:

"... rješenje je provedeno u zemljišnim knjigama nakon što je postalo izvršno 16.08.1966. godine, a časom provođenja u zemljišnim knjigama koje su javne knjige omogućeno je svim zainteresovanim licima da saznaju da je predmetno zemljište prešlo u društvenu svojinu na osnovu ovog rješenja. Rok od pet godina za obnovu postupka u pogledu ostalih suvlasnika i svih zainteresovanih lica u ovom predmetu može se računati samo od momenta provođenja rješenja u zemljišnim knjigama. Stoga je pravilno zaključio tuženi organ da je prijedlog tužioca od 21.05.1987. godine za obnovu postupka neblagovremeno podnesen, jer je proteklo više od pet godina od dana kada je navedeno rješenje provedeno u zemljišnim knjigama (rješenje provedeno 1967. godine)"

(Vrhovni sud BiH, U-1015/89 od 19.10.1989)

"Objektivni rok od pet godina za obnovu upravnog postupka za stranku počinje teći od dana kada joj je dostavljeno rješenje po kojem se obnova traži, a za nadležni organ od dana donošenja rješenja."

(Vrhovni sud Jugoslavije, UŽ-2466/64 od 24.04.1964)

"Prijedlog za obnovu upravnog postupka mora se odbaciti kada je očigledno da stranka nije učinila vjerovatnim okolnosti na kojima se prijedlog temelji."

(Upravni sud Hrvatske, Us-6789/81 od 27.10.1982)

"Ako se promijeni stvarna nadležnost organa poslije donošenja rješenja kojim je upravni postupak okončan u odnosnoj upravnoj stvari, onda obnovu postupka vodi onaj organ na kojeg je prešla nadležnost organa koji je u ranijem postupku donio konačno rješenje."

(Vrhovni sud FBiH, U-400/97 od 24.12.1997)

"U zaključku kojim se dopušta obnova upravnog postupka, bilo po predlogu stranke ili po službenoj dužnosti, organ je dužan navesti zakonski razlog za obnovu i okolnosti iz kojih se izvodi postojanje tog razloga."

(Vrhovni sud Srbije, U-10154/57 od 14.06.1957)

"Pravno stanovište iznijeto u presudi suda u nekom drugom upravnom sporu, u konkretnom slučaju, nije nova činjenica ili novi dokaz na osnovu kojeg bi se dozvolila obnova okončanog upravnog postupka u smislu čl. 249. st. 1. tač. 1. Zakona o upravnom postupku."

Iz obrazloženja:

"Iz podnijetog prijedloga tužioca za obnovu postupka proizilazi da se taj prijedlog zasniva na razlozima iz čl. 249. st.1. tač.1. Zakona o upravnom postupku ('Sl. novine FBiH', br. 2/98, i 48/99), tj. iz razloga ako se sazna za nove činjenice, ili se nađe ili stekne mogućnost da se upotrebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrebljenim dokazima, mogli dovesti do drugačijeg rješenja, da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u ranijem postupku. Kao nove činjenice, odnosno dokaze tužilac smatra pravno stanovište izneseno u presudi ovog suda koja je objavljena u dnevnoj štampi, a iz kojeg stanovišta je saznao da u vrijeme carinjenja robe po UCD br. 25261, od 31.12.1997.godine, tuženi nije mogao po zakonu naplatiti posebnu pristojbu u iznosu od 3.395,00 KM.

Po ocjeni ovog suda, pravno stanovište iznijeto u presudi Suda u nekom drugom upravnom sporu, u konkretnom slučaju, nije nova činjenica ili novi dokaz na osnovu kojeg bi se dozvolila obnova okončanog upravnog postupka, u smislu čl. 249. st. 1. tač. 1. Zakona o upravnom postupku. Iz navedenih razloga i po nalaženju ovog suda u konkretnom slučaju nisu ispunjeni uvjeti iz čl. 249. st. 1. tač. 1. Zakona o upravnom postupku za obnovu okonačnog upravnog postupka, pa su organi uprave pravilno odbili prijedlog tužioca za obnovu upravnog postupka, zbog čega je tužbu kao neosnovanu valjalo odbiti temeljem čl. 38. st. 2. Zakona o upravnim sporovima."

(Vrhovni sud FBiH, U-4373/01 od 03.06.2004)

"Nema uvjeta za ponavljanje upravnog postupka kad je postupak okončan nagodbom, niti se nagodba može pobijati u upravnom postupku, već samo odgovarajućom tužbom kod nadležnog suda."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4697/94 od 30.12.1997)

"U obnovljenom postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti, ne može se donijeti drugo rješenje prije nego što se omogući stranci da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva novo rješenje."

(Vrhovni sud Makedonije, U-1814/78 od 27.12.1978)

"Vođenje upravnog spora nije zapreka za pokretanje obnove postupka."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-629/00 od 03.11.2000)

"Pri meritornom rješavanju upravne stvari u obnovljenom upravnom postupku, organ uprave je dužan cijeliti dokaze na temelju kojih je u prijašnjem postupku doneseno rješenje i naknadno pribavljene nove dokaze u obnovljenom postupku, u skladu s pravilima iz čl. 9. ZUP-a, te na temelju tako utvrđenih odlučnih činjenica (utvrđenih u prijašnjem i obnovljenom postupku), prijašnje rješenje ostaviti na snazi, odnosno poništiti ga ili ukinuti."

(Vrhovni sud FBiH, U-543/01 od 07.06.2001)

"Kad je stranka svoj predlog za obnovu postupka zasnovala na jednom od zakonskih razloga za obnovu, pa taj predlog bude odbijen, u žalbi protiv tog rešenja stranka ne može isticati neki drugi zakonski razlog za obnovu postupka. Za taj drugi razlog stranka može podneti novi predlog za obnovu postupka, ako za to ispunjava zakonske uvete."

(Vrhovni sud Srbije, U-4516/72 od 03.11.1972)

2. Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi s upravnim sporom

Organ protiv čijeg je rješenja blagovremeno pokrenut upravni spor može, ako uvažava sve zahtjeve tužbe, poništiti ili izmijeniti svoje rješenje iz istih razloga iz kojih bi ga sud mogao poništiti, ali pod uslovom da se tim ne vrijeđa pravo stranke u upravnom postupku ili trećeg lica. Zbog toga je ovo vanredno pravno sredstvo poseban vid samokontrole organa koji je donio konačan upravni akt.

Novo rješenje organ će donijeti u roku koji je sud odredio za davanje odgovora na tužbu, a može se donijeti sve do okončanja upravnog spora, i organ ga dostavlja stranci i sudu kod kojeg je pokrenut upravni spor.

Sudska praksa:

"Organ protiv čijeg je rješenja pokrenut upravni spor može do okončanja tog spora poništiti prvostepeno rješenje u smislu navoda tužbe, a iz razloga iz kojih bi sud mogao takvo rješenje poništiti, ali pod uvjetom da se time ne vrijeđa pravo stranke u upravnom postupku ili pravo trećeg lica."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-6763/58 od 28.11.1958)

3. Zahtjev za zaštitu zakonitosti

Zahtjev za zaštitu zakonitosti je vanredan pravni lijek koji se može podnijeti samo protiv pravosnažnog rješenja donijetog u upravnom postupku, protiv kojeg se ne može voditi upravni spor, a protiv kojeg nije osigurana sudska zaštita ni izvan upravnog spora. Upravni spor se izuzetno ne može voditi ako je izričito to zakonom propisano, ako je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora i ako neposredno na osnovu ustavnih ovlaštenja odlučuju predstavnička tijela i Predsjedništvo BiH, odnosno predsjednik i potpredsjednik entiteta. U svim tim slučajevima kad se ne može voditi upravni spor, a nema ni druge sudske zaštite, nadležni javni tužilac ima pravo podnijeti zahtjev za zaštitu zakonitosti. Za podnošenje zahtjeva kumulativno treba da su ispunjeni slijedeći uslovi:

- da se radi o rješenju kojim je riješena neka upravna stvar, odnosno da rješenje ima obilježja upravnog akta;
- da se protiv tog rješenja ne može voditi upravni spor,;
- da na drugi način nije osigurana sudska zaštita;
- da se radi o pravosnažnom rješenju do kojeg je došlo zbog nemogućnosti korištenja pravnih lijekova;
- da nadležni tužilac smatra da je konkretnim rješenjem povrijeđen zakon.

Ovaj vanredni pravni lijek može podnijeti samo nadležni tužilac, on je jedini procesno legitimirani subjekt za njegovo podnošenje, a inicijativu javnom tužiocu može podnijeti stranka, kao i druga zainteresirana lica, ako smatraju da im je pravosnažnim rješenjem povrijeđeno neko pravo ili pravni interes. Nadležni tužilac podnosi zahtjev za zaštitu zakonitosti po službenoj dužnosti, ako smatra da je rješenjem povrijeđen zakon, i to bez obzira da li je ta povreda na štetu ili u korist stranke. Rok za podnošenje ovog zahtjeva je 30 dana (u RS mjesec dana, čl. 247. st. 2), od dana kada je rješenje dostavljeno nadležnom tužiocu, a ako mu nije dostavljeno rok je tri mjeseca od dana dostavljanja pravosnažnog rješenja stranci. O zahtjevu za zaštitu zakonitosti rješava organ koji je nadležan da rješava o žalbi protiv pobijanog rješenja, odnosno drugostepeni organ, a kad takvog organa nema, rješava onaj organ koji vrši nadzorna prava prema organu koji je donio rješenje. To su najčešće političko-izvršni organi, odnosno vlade. Nadležni organ kad primi zahtjev za zaštitu zakonitosti, ako su prethodno ispunjene pro-

cesne pretpostake, zahtjev može uvažiti kao osnovan i pobijano rješenje ukinuti ili odbiti zahtjev kao neosnovan. Protiv rješenja donesenog po zahtjevu za zaštitu zakonitosti ne može se izjaviti žalba, niti se može voditi upravni spor.

Sudska praksa:

"Protiv pravosnažnog rešenja donesenog u upravnoj stvari u kojoj se ne može voditi upravni spor, a sudska zaštita nije osigurana izvan upravnog spora, po zahtevu javnog tužioca za zaštitu zakonitosti ne odlučuje Vrhovni sud u upravnom sporu, već odgovarajući organ uprave, a ako takvog organa nema odlučuje izvršni organ."

(Vrhovni sud Srbije, Uzz-20/80 od 31.07.1980)

"Ni protiv rješenja donesenog po podignutom zahtjevu za zaštitu zakonitosti prema čl. 262. ZUP-a (sada čl. 259) nije dozvoljeno vođenje upravnog spora."

(Vrhovni sud Jugoslavije, UŽ-2566/63 od 14.06.1963)

4. Poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora

Poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora je vanredni pravni lijek koji se smatra tipičnim oblikom službenog nadzora, jer za njegovu primjenu nije neophodan zahtjev stranke ili nekog drugog pravnog subjekta. Predmet poništenja i ukidanja mogu biti samo konačna rješenja protiv kojih se ne može izjaviti žalba, bez obzira da li je o upravnoj stvari rješavano po službenoj dužnosti ili povodom zahtjeva stranke. Po pravu nadzora može se poništiti i ukinuti i konačno rješenje koje je postalo pravosnažno, dok zaključci ne mogu biti predmet poništavanja ili ukidanja po ovom pravnom lijeku. U korištenju ovog pravnog sredstva, nadležni organ donosi rješenje o poništavanju rješenja po službenoj dužnosti, na zahtjev stranke, tužioca ili ombudsmana, a rješenje o ukidanju po službenoj dužnosti, ili na zahtjev tužioca, ili ombudsmana. U RS nije predviđeno da zahtjev može podnijeti ombudsman. Obaveza je organa da donese rješenje povodom podnijetog zahtjeva, u protivnom dolazi do mogućnosti korištenja pravnih sredstava zbog "ćutanja administracije". Nadležni organ za poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora je u pravilu viši organ, odnosno drugostepeni organ, a kad takvog organa nema, to je onaj organ koji vrši nadzorna prava prema organu koji je donio rješenje. Najčešće su to vlade.

Razlozi za poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora su procesno-pravne prirode. Po pravu nadzora konačno rješenje u upravnom postupku može se poništiti iz razloga:

- ako je rješenje donio stvarno nenadležan organ;
- ako je u istoj stvari ranije doneseno pravosnažno rješenje kojim je ta upravna stvar drugačije riješena;
- ako je rješenje donio organ bez saglasnost, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugog organa, a to je potrebno po zakonu ili drugom propisu na osnovu zakona;
- ako je rješenje donio mjesno nenadležan organ;
- ako je rješenje doneseno kao posljedica prisile, iznude, ucjene, pritiska ili druge nedozvoljene radnje.

Rješenje se po pravu nadzora može ukinuti samo ako je njime očigledno povrijeđen materijalni propis. U upravnim stvarima u kojima učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, rješenje se može ukinuti samo po pristanku zainteresovanih stranaka.

Za poništenje i ukidanje rješenja po pravu nadzora, rokovi su prekluzivne naravi, koji počinju teći od konačnosti rješenja koje se poništava, odnosno ukida. Rješenje koje je posljedi-

ca iznude, prinude, pritiska i druge nedozvoljene radnje, može se u svako doba poništiti. Kad se radi o mjesnoj nenadležnosti rok za poništenje rješenja je jedna godina, a u svim ostalim slučajevima rok je pet godina od dana konačnosti rješenja. Za ukidanje rješenja po pravu nadzora rok je godina dana od dana kada je rješenje postalo konačno u upravnom postupku. Nadležni organ donosi rješenje o poništavanju, ukidanju ili odbijanju zahtjeva, i ono je konačno u upravnom postupku. Protiv njega se ne može izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Iz sudske prakse:

"Konačno rješenje u upravnom postupku ne može se ukinuti po pravu nadzora zbog nepravilno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u tom rješenju, nego samo ako je, polazeći od činjeničnog stanja utvrđenog u istom, njime očigledno povrijeđen materijalni zakon."

(Vrhovni sud FBiH, U-2441/99 od 22.03.2000. i U-751/99 od 05.04.2000)

"Rješenje koje je konačno u upravnom postupku može se ukinuti po pravu nadzora samo kada je njime povrijeđen, ne samo materijalni zakon, već i drugi materijalni propis donesen na temelju zakona."

(Vrhovni sud Hrvatske, U-3556/70 od 10.11.1970)

"Organ ne može svoje rješenje poništiti ili ukinuti po pravu nadzora, već samo drugostepeni organ, odnosno drugi zakonom određeni organ koji je ovlašten da obavlja nadzor nad radom organa koji je donio rješenje."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-64/58 od 04.04.1958)

"Organ uprave ne može po pravu nadzora poništiti ili ukinuti svoje rješenje."

(Vrhovni sud FBiH, U-23/96 od 17.09.1996)

"Izvršno vijeće može u vršenju upravnog nadzora poništiti ili ukinuti konačno rješenje samo u onim upravnim oblastima gdje je prema posebnim propisima drugostepeni organ u odnosu na republički organ uprave."

(Upravni sud Hrvatske, Us-3525/88 od 19.01.1989)

"Nadležni organ može po pravu nadzora poništiti ili ukinuti konačno rješenje iz razloga određenih u čl. 263. ZUP-a (sada čl. 260), ali ne može i meritorno odlučiti o zahtevu stranke koji je predmet rešenja."

(Vrhovni sud Vojvodine, U-1668/79 od 21.12.1979)

"Kod odlučivanja o postojanju razloga za ukidanje konačnog prvostepenog rješenja po pravu nadzora, drugostepeni organ nije ovlašten provjeravati i mijenjati činjenično stanje koje je utvrdio prvostepeni organ u svom rješenju, već samo cijeliti kako je na to činjenično stanje primijenjen materijalni propis na osnovu kojeg je riješena upravna stvar."

(Vrhovni sud FBiH, U-2441/99 od 22.03.2000)

5. Ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke

Ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke je vanredan pravni lijek u upravnom postupku kojim se omogućava da se naknadno otklone nepravilnosti u primjeni materijalnog prava u pravosnažnom rješenju, a koje nisu otklonjene

redovnim pravnim lijekom u upravnom postupku - žalbom, niti u upravnom sporu - tužbom, kao ni nekim drugim vanrednim pravnim lijekom. Za korištenje ovog instituta moraju kumulativno biti ispunjeni uslovi, i to:

- da je rješenje pravosnažno i da organ koji ga je donio smatra da je u rješenju nepravilno primijenjen materijalni propis;
- da stranka koja je pravosnažnim rješenjem stekla neko pravo, kao i ako je rješenje nepovoljno za stranku, pristane na njegovo ukidanje ili mijenjanje;
- da se ukidanjem ili mijenjanjem pravosnažnog rješenja ne bi vrijedalo neko pravo trećeg lica i da primjena ovog instituta nije protivna zakonu ili drugom propisu, niti zakonom utvrđenom javnom interesu.

Postupak za korištenje ovog vanrednog pravnog lijeka može se pokrenuti inicijativom organa koji je donio pravosnažno rješenje, odnosno po službenoj dužnosti, i na zahtjev stranke. Po pravilu, organ će taj postupak pokrenuti po službenoj dužnosti, ako smatra da je npr. stranci pravosnažnim rješenjem priznato neko pravo koje nije trebalo priznati. Za primjenu ovog instituta bitan je pristanak stranke, kako u slučaju kad bi ukidanje ili izmjena pravosnažnog rješenja bila povoljnija za stranku, npr. kad bi se stranci priznalo neko pravo, tako i u slučaju kad bi to bilo nepovoljno za stranku, npr. kad bi se time ukinulo ili smanjilo neko pravo stranke. Stranka će zahtjevom tražiti pokretanje postupka kad smatra da su joj pravosnažnim rješenjem utvrđene veće obaveze nego što je trebalo, npr. porezna obaveza, kraći rok izvršenja obaveze i sl., a do toga je došlo zbog nepravilne primjene materijalnog prava. Ako nadležni organ utvrdi da po zahtjevu stranke nema potrebe za njegovu intervenciju, dužan je o tome obavijestiti stranku. Ova obavijest nema karakter upravnog rješavanja.

Za korištenje ovog vanrednog pravnog lijeka nije propisan nikakav rok. Primjenom ovog instituta pravosnažno rješenje može se ukinuti ili izmijeniti u cijelosti ili djelimično, i to se vrši novim rješenjem koje djeluje samo ubuduće pro futuro (ex nunc). Žalba protiv novog rješenja dozvoljena je samo kada je to rješenje donio prvostepeni organ. Ako je prvostepeno rješenje konačno ili je rješenje donio drugostepeni organ, protiv njega se može pokrenuti upravni spor.

Sudska praksa:

"Odredbe st. 1. ovog člana ZUP-a mogu biti osnov za izmjenu pravosnažnog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo, samo ako organ koji je donio rješenje smatra da je njime nepravilno primijenjen materijalni zakon, i to pod uslovom da stranka pristane na izmjenu, i ako se time ne vrijeđaju prava i trećih lica."

(Vrhovni sud Crne Gore, U-869/78 od 18.05.1979)

"Pristanak stranke da se ukine ili izmijeni pravosnažno rješenje na temelju kojeg je stekla neko pravo ne može se pretpostaviti već treba biti izričit i dobiven samo od te stranke."

(Vrhovni sud Hrvatske, U-9714/69 od 19.03.1970)

"Akt kojim je nadležni organ negativno odlučio o zahtjevu stranke za ukidanje ili izmenu pravosnažnog rješenja po ovom osnovu ZUP-a, nema karakter upravnog akta, već se radi o obaveštenju kojim se stranka obaveštava da organ ne nalazi potrebu da se po njenom zahtjevu ukine ili izmeni pravosnažno rješenje."

(Vrhovni sud Srbije, U-112/79 od 09.01.1980)

6. Vanredno ukidanje rješenja

Vanredno ukidanje rješenja je vanredni pravni lijek u upravnom postupku do čije primjene dolazi u slučaju izvanrednih situacija kad se teško ugrožava važan javni interes.

Do primjene ovog instituta može doći:

- ako je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, javnu sigurnost, javni mir i poredak ili javni moral;
- ako je to potrebno radi teškog poremećaja u privredi;
- ako se to ne može uspješno otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava.

Predmet ovog vanrednog pravnog lijeka su rješenja koja su u upravnom postupku izvršna. Radi se o rješenjima koja su zakonita, ali čije izvršenje je u sukobu s javnim interesima. Najčešće su to slučajevi ukidanja nekih zakonito stečenih prava stranaka, kao npr. rušenje građevinskog objekta. Stoga, rješenje po sadržaju mora biti takvo da bi njegovim izvršenjem došlo do teškog ugrožavanja važnog javnog interesa, kao npr. ako bi skladište zapaljivog materijala u prizemlju neke stambene zgrade moglo predstavljati neposrednu opasnost po život i zdravlje i sigurnost stanara te zgrade, izvršno rješenje o odobrenju rekonstrukcije prizemlja te zgrade moglo bi se ukinuti primjenom ovog vanrednog pravnog lijeka.

Nadležni organ postupak pokreće i rješenje donosi samo po službenoj dužnosti, odnosno samo u javnom interesu, a inicijativu ili predstavku za pokretanje tog postupka mogu dati i drugi subjekti. Korištenje ovog vanrednog sredstva nije vremenski ograničeno. Vanredno ukidanje rješenja mogu vršiti i prvostepeni i drugostepeni organ. Za donošenje rješenja o vanrednom ukidanju nadležan je organ koji je donio izvršno rješenje, s tim da, ako je izvršno rješenje donio prvostepeni organ, njega može ukinuti i drugostepeni organ, a ako takvog organa nema onda nadzorni organ. Ako vanredno ukidanje rješenja vrši prvostepeni organ, na to rješenje dozvoljena je žalba, a ako je rješenje o ukidanju donio drugostepeni organ, protiv njega se može pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda.

Novo rješenje djeluje samo unaprijed (*ex nunc*). Međutim, stranka koja ukidanjem rješenja pretrpi štetu ima pravo na naknadu samo stvarne štete. To znači da nema pravo na štetu po osnovu izmakle dobiti, niti pravo na neimovinsku štetu. Ako se ne postigne sporazum, po zahtjevu za naknadu štete nadležan je sud koji bi po ZUS-u rješavao i upravni spor o zakonitosti rješenja kojim je ukinuto izvršno rješenje, a o visini naknade štete sud bi rješavao po općim pravilima o naknadi štete, uzimajući u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja.

Sudska praksa:

"Za ocjenu pitanja bi li izvršenjem rješenja nastala teška opasnost po život i zdravlje ljudi nije potrebno da je takva opasnost nastala nekom neposredno izvršenom radnjom, već je dovoljno da bi izvršenjem rješenja postojala objektivna mogućnost ugrožavanja života i sigurnosti ljudi."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-5398/57 od 19.10.1957)

7. Oglašavanje rješenja ništavim

Oglašavanje rješenja ništavim je vanredni pravni lijek koji se primjenjuje prema onim upravnim aktima koja sadrže teške povrede zakona. Ona kao takva ne mogu steći pravosnažnost, mogu se ukinuti u svakom stadiju postupka i to bez vremenskog ograničenja. Ništavim će se oglasiti rješenje:

- ako je doneseno iz sudske nadležnosti,
- čije bi izvršenje prouzrokovalo neko krivično djelo,
- čije izvršenje nije moguće,
- ako je rješenje donio organ bez zahtjeva stranke,
- ako nepravilnost rješenja po izričitoj zakonskoj odredbi predstavlja razlog ništavosti.

Na razloge ništavosti pazi se po službenoj dužnosti, i to svaki organ koji u postupku donosi takvo rješenje. Rješenje se može u svako doba proglasiti ništavim po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke ili tužioca ili ombudsmana, a inicijativu svako može dati nadležnom organu. Za donošenje rješenja o proglašavanju rješenja ništavim nadležan je organ koji ga je donio ili drugostepeni organ, a ako ga nema, onaj organ koji vrši nadzorna prava prema organu koji je donio rješenje. Rješenje o oglašavanju rješenja ništavim ima retroaktivno dještvo, djeluje *ex tunc*. Protiv tog rješenja ili rješenja kojim se odbija prijedlog stranke, tužioca ili ombudsmana dozvoljena je žalba, a ako nema organa koji rješava o žalbi može se pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda. U RS nije predviđeno da i ombudsman može podnijeti prijedlog.

Sudska praksa:

"Ništavo je rješenje kojim je odbijen zahtjev nasljednika umrlog osiguranika za isplatu dospjelih a neisplaćenih penzija do dana njegove smrti, jer se ne radi o zahtjevu za ostvarivanje prava iz penzijskog osiguranja koji se rješava upravnim aktom, nego o zahtjevu nasljednika kao trećeg lica za ostvarivanje prava iz nasljedno-pravnih odnosa (građansko-pravnih odnosa) o kojima odlučuje nadležan sud ako nosilac osiguranja dobrovoljno ne isplati neisplaćene penzije."

(Vrhovni sud FBiH, U-933/99 od 26.07.2000)

"Ništavo je rješenje kojim je naložena predaja zemljišta umrlome, jer izvršenje tog rješenja uopće nije moguće."

(Upravni sud Hrvatske, Us-927/84 od 09.05.1984)

"Ništavo je rješenje doneseno u upravnom postupku kojim se samo utvrđuje postojanje ili nepostojanje određenih činjenica, a ne rješava se o pravu, obavezi ili pravnom interesu u upravnoj stvari (čl. 1. ZUP-a), jer samo ta subjektivna prava ili obaveze mogu biti predmet upravnog postupka i upravnog akta."

(Vrhovni sud FBiH, U-1804/99 od 09.02.2000)

"Zakonom o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima (Sl. novine FBiH, br. 11/98) oglašeni su ništavim upravni akti doneseni na osnovu propisa navedenih u ovom zakonu."

(Kantonalni sud Sarajevo, U-702/00 od 16.01.2001)

XIII PRAVNE POSLJEDICE UKIDANJA I PONIŠTAVANJA AKATA

Ako se rješenje poništava ili oglašava ništavim, poništavaju se i pravne posljedice koje je takvo rješenje proizvelo. To znači da poništavanje ili oglašavanje rješenja ništavim djeluje retroaktivno, unazad (*ex tunc*), odnosno od njegovog samog donošenja do poništavanja ili

oglašavanja ništavim. Iz ovog proizilazi da pravno djestvo je isto i za poništavanje rješenja i za proglašavanje rješenja ništavim. Međutim, ako se rješenje ukida, pravne posljedice koje je proizvelo to rješenje ostaju na snazi (*ex nunc*), ali ono dalje ne može proizvesti nikakve pravne posljedice. Zbog toga je ukidanje rješenja mnogo blaži oblik od poništavanja ili oglašavanja rješenja ništavim.

Sudska praksa:

"Propust drugostepenog organa, koji se sastoji u tome što je prvostepeno rješenje poništio umjesto da ga oglasi ništavim, ne predstavlja bitnu povredu pravila upravnog postupka zbog koje bi u upravnom sporu drugostepeno rješenje trebalo poništiti, jer je zakonom izjednačen pravni značaj poništavanja rješenja s pravnim značajem oglašavanja rješenja ništavim u odnosu na pravne posljedice koje su takva rješenja proizvela."

(Vrhovni sud FBiH, U- 2421/99 od 07.06.2000).

XIV IZVRŠENJE RJEŠENJA I ZAKLJUČKA U UPRAVNOM POSTUPKU

Upravni akti (rješenja i zaključci) mogu se izvršiti tek kad postanu izvršni.

Prvostepeno rješenje postaje izvršno:

- istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena,
- dostavljanjem stranci ako žalba nije dozvoljena,
- dostavljanjem stranci ako žalba ne odlaže izvršenje,
- dostavljanjem stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija,
- istekom roka za izvršenje radnje određenog u dispozitivu rješenja.

Zaključak donijet u upravnom postupku postaje izvršan ako se protiv njega ne može izjaviti posebna žalba, ili posebna žalba ne odlaže izvršenje, a zatim i saopćenjem i dostavljanjem stranci. Ako žalba odlaže izvršenje, zaključak postaje izvršan ako žalba nije izjavljena istekom roka za žalbu, a ako je izjavljena dostavljanjem stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija. Dostavljanjem stranci zaključka koji je donio drugostepeni organ, taj zaključak postaje izvršan, kao i istekom roka za izvršenje radnje određene zaključkom.

Izvršenje je posljednja faza u upravnom postupku. Rješenje koje je donio organ u upravnom postupku, ako se ne izvrši, ne ostvaruje svrhu zbog koje je doneseno. Upravni akti doneseni u upravnom postupku izvršavaju se tek onda kad postanu izvršni. Prvostepeno rješenje postaje izvršno i to: istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, dostavljanjem stranci ako žalba nije dozvoljena, dostavljanjem stranci ako žalba ne odlaže izvršenje, dostavljanjem stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija i istekom roka za izvršenje radnje određenog u dispozitivu rješenja. Drugostepeno rješenje kojim je izmijenjeno prvostepeno rješenje postaje izvršno kad se dostavi stranci. Međutim, u nekim slučajevima ne dolazi do izvršenja, npr. ako je rješenjem zahtjev stranke odbijen, jer se nema šta izvršiti. Do izvršenja ne dolazi ni kad se u jednostranačkim upravnim stvarima rješenjem udovoljava zahtjevu stranke, kao npr. izdato odobrenje za otvaranje zanatske radnje ili građevinska dozvola i sl. A kad su upravnim aktom stranci utvrđene određene obaveze ona ima mogućnost sama da ih

dobrovoljno izvrši, a ako ih ne izvrši, nadležni organ će putem prinude provesti to rješenje. Do izvršenja će doći samo kad stranka neće da dobrovoljno u određenom roku izvrši svoju obavezu. Izvršava se, po pravilu, upravni akt koji je donesen radi ostvarivanja prava ili interesa stranaka, ili radi izvršavanja njihovih obaveza.

Izvršenje upravnih akata, u stvari, provodi se radi ostvarivanja novčanih potraživanja (koja se sastoje u određenim davanjima u novcu) ili nenovčanih obaveza (izvršavanje ili uzdržavanje od vršenja neke radnje). Za izvršenje upravnih akata radi ispunjenja novčanih obaveza nadležan je sud, i sudsko izvršenje provodi se po pravilima sudskog izvršnog postupka. Ipak, sve češće prema posebnim propisima organi uprave izvršavaju i novčane obaveze. Najčešće je to u oblasti poreza i doprinosa, gdje je posebnim zakonom propisan i poseban postupak prinudne naplate poreza i doprinosa, ali i u drugim oblastima. Međutim, izvršenje radi ispunjenja nenovčanih obaveza izvršenika provodi se u upravnom postupku administrativnim putem. Dakle, izvršenje upravnog akta radi izvršenja nenovčanih obaveza izvršenika je administrativno izvršenje, koje provode organi uprave po pravilima upravnog postupka.

Administrativno izvršenje provodi prvostepeni organ koji je rješavao u prvom stepenu, ukoliko posebnim propisom nije određen drugi organ za izvršenje rješenja. Ako izvršenje provodi nadležni drugi organ, on izvršenje zasniva na rješenju na kojem je stavljena klauzula izvršnosti, koju uvijek stavlja prvostepeni organ. Predmet izvršenja po pravilu je prvostepeno rješenje, a drugostepeno samo ako je tim rješenjem izmijenjeno prvostepeno rješenje i upravna stvar drugačije riješena. U administrativnom izvršnom postupku učesnici su organ koji provodi izvršenje, izvršenik i tražilac izvršenja. Izvršenje se provodi po službenoj dužnosti, kad to nalaže javni interes, ili na prijedlog stranke. Formalno procesna pretpostavka za provođenje izvršenja je zaključak o dozvoli izvršenja, koji prethodno donosi organ nadležan za provođenje izvršenja. Tim zaključkom se utvrđuje da je rješenje koje se ima izvršiti postalo izvršno i određuje se način izvršenja i sredstva kojima će se izvršenje provesti. Protiv zaključka o dozvoli administrativnog izvršenja dozvoljena je žalba drugostepenom organu, koja ne odlaže izvršenje, osim, ako je posebnim propisom ili samim zaključkom određeno da žalba odlaže izvršenje tog zaključka. Za rješenje koje je doneseno po službenoj dužnosti, nadležni organ je dužan donijeti zaključak o dozvoli izvršenja najkasnije u roku od 30 dana od dana kad je rješenje postalo izvršno, ako posebnim propisom nije drugačije određeno.

Administrativno izvršenje se provodi i na osnovu zaključka koji je postao izvršan, na isti način kako se provodi izvršenje na osnovu izvršnog rješenja.

Zaključeno poravnanje u upravnom postupku ima snagu izvršne isprave. Izvršenje na osnovu poravnanja može se provesti samo protiv lica koje je učestvovalo u poravnanju. U tom slučaju ako se radi o novčanoj obavezi, izvršenje će se provesti sudskim putem, a ako je u pitanju izvršenje nenovčane obaveze, izvršenje će se provesti administrativnim putem.

U postupku administrativnog izvršenja može se izjaviti žalba, koja se odnosi na samo izvršenje i njom se ne može pobijati pravilnost rješenja koje se izvršava. Izjavljena žalba ne odlaže započeto izvršenje. Ako postupak za izvršenje nije ni započeo prije ulaganja žalbe, izjavljena žalba bi u tom slučaju odlagala izvršenje. Žalba se izjavljuje drugostepenom organu.

U administrativnom izvršenju upravnog akta može doći i do protivizvršenja. Protivizvršenje se može pokrenuti samo ako je do izmjene ili poništenja rješenja došlo poslije završenog postupka izvršenja, korištenjem pravnih sredstava u upravnom postupku, po tužbi u upravnom sporu ili je to izvršeno u toku izvršenja presude u upravnom sporu. Izvršenik ima pravo da zahtjevom za protivizvršenje traži da mu se vrati ono što je oduzeto, odnosno da se uspostavi ono stanje koje proizilazi iz novog rješenja. O zahtjevu rješava organ koji je donio zaključak o dozvoli izvršenja. Osim toga, izvršenik može tražiti naknadu štete pričinjene neza-

konitim administrativnim izvršenjem, i u parnici kao i u upravnom sporu protiv konačnog rješenja na osnovu kojeg je provedeno administrativno izvršenje.

Administrativno izvršenje upravnog akta provodi se na dva načina: preko drugih lica i prinudnim putem.

Izvršenje preko drugih lica provodi se zavisno od toga da li obavezu izvršenika može izvršiti i drugo lice, ako je izvršenik ne izvrši ili ne izvrši u cijelosti. Kao npr. ako izvršenik ne izvrši obavezu rušenja bespravno izgrađenog objekta. O tome da će se obaveza izvršiti na trošak izvršenika putem drugog lica, nadležni organ je obavezan prethodno pismeno opomenuti izvršenika. Ako izvršenik ne izvrši svoju obavezu ni u roku određenim zaključkom o opomeni, izvršenje se može provesti putem drugog lica. Izvršeniku se može naložiti da unaprijed položi iznos potreban za podmirenje troškova izvršenja.

Kad se radi o nenovčanoj obavezi izvršenika, koja se sastoji u obavezi nečinjenja ili obavezi preduzimanja radnje, a koja se ne može izvršiti preko drugih lica (nezamjenljiva obaveza), administrativno izvršenje se provodi prinudnim putem. U odnosu na sredstva prinude razlikuju se dva izvršenja putem prinude: posredna prinuda i neposredna prinuda. Posrednom prinudom djeluje se na volju izvršenika da izvrši svoju obavezu putem posrednih sredstava, novčanih kazni, sve dok to ne učini, a kad se izvršenje obaveze sastoji u nečinjenju. Izvršenje putem neposredne prinude biće provedeno ako njena primjena u konkretnom slučaju nije propisima isključena i ako se izvršenje nenovčane obaveze ne može provesti ni posrednom prinudom, a radi se o obavezi izvršenika koja se može provesti neposrednom prinudom. Neposredna prinuda može se manifestirati u fizičkoj prinudi u raznim oblicima i uz obavezno asistiranje policije. Fizička prinuda mora biti usmjerena prema izvršeniku da izvrši svoju obavezu, npr. smještaja u zdravstvenu ustanovu lica oboljelog od zarazne bolesti i sl.

Administrativno izvršenje se u određenim slučajevima može odložiti i obustaviti.

Izvršenje će se obustaviti, i to po službenoj dužnosti, ako je obaveza već izvršena, ako izvršenje nije bilo dozvoljeno, ako je izvršenje provedeno prema licu koje nije bilo u obavezi, ako tražilac izvršenja odustane od svog zahtjeva i ako je izvršni naslov ukinut ili poništen. Zaključkom će se istovremeno poništiti i već provedene radnje izvršenja.

Administrativno izvršenje će se odložiti ako se utvrdi da je u pogledu izvršenja obaveze dozvoljen poček, ili je umjesto privremenog rješenja koje se izvršava doneseno rješenje o glavnoj stvari, a koje se razlikuje od privremenog rješenja. Osim toga, ako organ koji provodi izvršenje cijeni da je to opravdano, do odgode izvršenja može doći i u slučaju obnove upravnog postupka, kao i u slučaju kad je pokrenut upravni spor.

Izvršenje radi obezbjedenja

Radi obezbjedenja izvršenja može se dozvoliti administrativno izvršenje rješenja, i prije nego ono postane izvršno. To je izuzetak od osnovnog pravila da se izvršava rješenje koje je postalo izvršno, i može se dozvoliti samo u slučaju ako bi bez toga moglo biti osujećeno ili znatno otežano izvršenje rješenja nakon što ono postane izvršno. Ako izvršenje radi obezbjedenja predlaže stranka, kad se izvršenje provodi samo na prijedlog stranke, tu opasnost ona mora učiniti vjerovatnom. A ako to čini organ po službenoj dužnosti, činjenice i okolnosti iz kojih proizilazi ta opasnost, moraju biti sadržane u zaključku. Protiv zaključka donijetog, kako na prijedlog stranke, kao i po službenoj dužnosti, dozvoljena je posebna žalba, koja ne odlaže provođenje izvršenja. Izvršenje radi obezbjedenja može se provesti administrativnim putem, ili sudskim putem, zavisno od toga da li je u pitanju izvršenje radi ispunjenja novčanih ili nenovčanih obaveza.

Privremeni zaključak o obezbjedenju

Privremeni zaključak o obezbjedenju je drugi oblik obezbjedenja administrativnog izvršenja rješenja, koji predstavlja još veće odstupanje od osnovnih načela izvršnog postupka, nego što je izvršenje radi obezbjedenja. U ovom slučaju radi se o donošenju privremenog zaključka u cilju obezbjedenja izvršenja obaveze o kojoj nije ni doneseno nikakvo rješenje, dakle i prije donošenja rješenja o toj obavezi. To može biti u toku postupka, pa čak i prije pokretanja upravnog postupka. Za donošenje ovog zaključka potrebno je da postoji obaveza stranke ili je ona učinjena barem vjerovatnom, i da postoji opasnost da će stranka spriječiti ili znatno otežati izvršenje svoje obaveze. Privremenim zaključkom o obezbjedenju, po pravilu, određuju se mjere koje treba da osiguraju buduće izvršenje. Protiv zaključka može se izjaviti posebna žalba koja ne odlaže izvršenje. Može se provesti administrativnim i sudskim putem, kao i izvršenje radi obezbjedenja.

Sudska praksa:

"Izvršenje rješenja može se dozvoliti samo u odnosu na lica o čijim pravima i obavezama je tim rješenjem odlučeno, a i ne prema trećim licima."

(Vrhovni sud BiH, U1611/71 od 15.07.1971)

"Ako je izvršenje u određenoj upravnoj materiji regulisano posebnim propisima, kao što su porezi ili doprinosi, onda se administrativno izvršenje rješenja u toj materiji provodi na način propisan tim posebnim propisima."

(Vrhovni savezni sud, U-2461/78 od 21.03.1978)

"Prema ZUP-u predmet izvršenja može biti samo rešenje koje ima karakter upravnog akta, kojim je rešeno o nekoj upravnoj stvari. Prema tome, rešenje kojim je nekom licu dato na korištenje zemljište iz društvene svojine nije upravni akt, i ako je doneseno u formi rešenja, već akt poslovanja, pa takvo rešenje ne može biti predmet administrativnog izvršenja putem organa uprave."

(Vrhovni sud Srbije, U-1643/69 od 14.05.1969)

"Kad je prije isteka roka od pet godina donesen zaključak o dozvoli izvršenja, a izvršenje nije izvršeno, nema mjesta primjeni čl. 270. st. 7. ZUP-a (čl. 267. st. 2. ZUP-a FBiH), već treba prisilnim putem provesti izvršenje prema donesenom zaključku."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-627/99 od 09.12.2000)

"Istekom roka od pet godina, nakon kojeg se ne može tražiti izvršenje rješenja, to rješenje ne postaje ništavo u smislu odredbi ZUP-a o proglašenju rješenja ništavim kao da njegovo izvršenje 'uopće nije moguće'."

(Upravni sud Hrvatske, Us-3028/92 od 05.10.1992)

"Organ nadležan za administrativno izvršenje rješenja koje je doneseno po službenoj dužnosti, dužan je kada to rješenje postane izvršno, što prije donijeti zaključak o dozvoli njegovog izvršenja, posebno kad se tim rješenjem preduzimaju upravne mjere zaštite društvenih interesa."

(Upravni sud BiH, U-724/79 od 13.04.1979)

"Ako se po zahtjevu stranke ne donese zaključak o dozvoli izvršenja, radi se o 'ćutnji uprave'."

(Upravni sud Hrvatske, Us-772/81 od 11.11.1981)

"U postupku administrativnog izvršenja ne može se preispitivati zakonitost izvršnog rješenja i na taj način mijenjati prava i obaveze utvrđene tim rješenjem."

(Vrhovni sud BiH, Uvl- 7/85 od 24.05.1985)

"Neprovedba radnje određene zaključkom o dozvoli izvršenja rješenja radi njegovog izvršenja ne smatra se 'ćutnjom administracije', već takvo propuštanje predstavlja 'nezakonitu radnju' prema odredbama Zakona o upravnim sporovima."

(Upravni sud Hrvatske, Us-1865/79 od 28.11.1979)

"Žalbu protiv zaključka o dozvoli izvršenja ne može izjaviti lice koje nije bilo stranka u upravnom postupku u kojem je doneseno rešenje koje se izvršava."

(Vrhovni sud Srbije, U-116/74 od 20.12.1974)

"Postojanje obaveze ili barem vjerovatnosti da će obaveza nastati, nije dovoljno da se donese privremeni zaključak o osiguranju, već je potrebno da postoji i drugi uslov - da realno postoji opasnost da će lice na koje se to odnosi, na neki način osujetiti ili znatno otežati izvršenje svoje obaveze, ukoliko i kada ona bude utvrđena."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-7914/59 od 23.01.1960)

"Rešenje upravnog organa kojim se dužniku nalaže da u određenom roku plati određeni iznos na ime komunalne naknade predstavlja izvršnu ispravu za sudske izvršenje."

(Vrhovni sud Srbije, Gzz- 11/91 od 04.06 1991)

"Kad je naknadno poništeno prvostepeno izvršno rješenje o iseljenju članova porodičnog domaćinstva nosioca stanarskog prava i predmet vraćen na ponovni postupak, preuranjeno je protuizvršenje sve dok se ne donese konačno rješenje o zahtjevu na osnovu kojeg je doneseno i već izvršeno rješenje."

(Vrhovni sud BiH, U-2161/75 od 09.11.1975)

"Postojanje spora kod redovnog suda radi ukidanja prava služnosti koje je ustanovljeno upravnim aktom nije razlog za obustavu ili odlaganje administrativnog izvršenja tog akta."

(Vrhovni sud BiH, U-1775/88 od 24.10.1988)

PODMODUL II – UPRAVNI SPOR

I UVODNE NAPOMENE

Kategorije

Materiju ovog podmodula u Bosni i Hercegovini reguliraju četiri zakona i to:

Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine ("Sl. glasnik BiH", br. 19/02),

Zakon o upravnim sporovima ("Sl. novine FBiH" br. 9/05),

Zakon o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS" br. 109/05)

Zakon o upravnim sporovima ("Sl. glasnik BDBiH" br. 4/00. i 1/01)

Obradena pitanja u ovom podmodulu odnose se na odredbe navedenih Zakona kojim se reguliraju pitanja koja se odnose na upravni spor, i to: pojam i predmet upravnog spora, nadležnost za rješavanje upravnih sporova, razloge pobijanja upravnog akta, pravo pokretanja upravnog spora, stranke u upravnom sporu, odlaganje izvršenja upravnog akta, tužbu, postupak po tužbi, osnovna načela postupka u upravnim sporovima, rješavanje upravnih sporova, sudske odluke u upravnom sporu, supsidijarnu primjenu ZPP-a u upravnim sporovima, pravne lijekove u upravnom sporu, postupak zaštite sloboda i prava pojedinaca garantiranih ustavom, postupak po izbornim žalbama i obaveznost presuda donijetih u upravnom sporu.

U razmatranju pojedinih procesno-pravnih pitanja i instituta u vezi upravnog spora, da bi se izbjeglo nepotrebno opterećenje teksta s odredbama iz četiri navedena procesna zakona koja se primjenjuju u BiH, u ovom podmodulu polaziće se od odredbi Zakona o upravnim sporovima FBiH i Zakona o upravnim sporovima RS, koji će se označavati uobičajenom skraćenicom ZUS FBiH, odnosno ZUS RS, a Zakona o upravnim sporovima BiH i Zakon o upravnim sporovima Brčko Distrikta BiH označavaće s kraćenicama ZUS BiH, odnosno ZUS BDBiH, odnosno za sve skraćenicom ZUS, i u odnosu na te zakone ukazaće se na pitanja koja pokazuju na različitost rješenja u tim procesnim zakonima.

Trajanje

Za obradu ovog podmodula potrebna su dva radna dana raspoređena u vremenski period od po 5 do 6 radnih sati

Oblik	Priručnik, kompletan materijal objavljen na web stranici radi interaktivnog pristupa, kao predavanje, seminari uz prezentaciju u power pointu, uz aktivno učešće učesnika seminara
Ciljevi edukacije	Unapređenje teoretskih i praktičnih znanja iz ove oblasti za učesnike u edukaciji, u vođenju i upravljanju postupkom u rješavanju upravnih sporova, donošenju sudskih odluka, kako procesnih, tako i onih kojima se meritorno rješava upravna stvar sudskom odlukom, kako bi se u vezi s tim otklonila eventualna pogrešna postupanja.
Opis	<p>Novim Zakonima o upravnim sporovima koji se primjenjuju na području BiH, u odnosu na rješenja u ranijim zakonima došlo je do značajnih promjena koje se odnose na uvođenje i u upravnom sporu novih procesno-pravnih rješenja koja imaju za cilj da se postupak i u ovoj oblasti brže i efikasnije provodi. Sve su to promjene koje se odnose i na novi parnični postupak koji je u supsidijarnoj primjeni i u postupku upravnih sporova, ali i značajne promjene u pitanjima specifičnim za upravni spor, a odnose se na: nova procesna ovlaštenja zainteresiranog lica, postupak i rokove kod podnošenja tužbe zbog "ćutanja administracije", nadležnost sudova u upravnim sporovima, odlaganje izvršenja upravnog akta, institut miješanja u upravnom sporu, način rješavanja i odlučivanja u upravnim sporovima, pravne lijekove, na obavezu suda za pokretanje disciplinskog postupka protiv službenog, odnosno odgovornog lica, i dr.</p> <p>U obradi ovih pitanja u ovom podmodulu polaziće se od rješenja koja su sadržana u novim zakonima o upravnim sporovima, kao i od rješenja novih parničnih zakona koji su u supsidijarnoj primjeni u upravnom sporu, a pri tom i uz osvrt na ranija rješenja koja su novim zakonima o upravnim sporovima izmijenjena. Bitno je identificirati pitanja i dileme i raspravljati o primjeni novih procesnih rješenja u ovoj oblasti i pri tom kroz ujednačavanje sudske prakse tražiti adekvatna i zakonita rješenja za dileme i pitanja s kojim se sudije susreću u radu na rješavanju upravnih sporova. Ovo su i ciljevi ovog podmodula. Ovaj podmodul obraden je u XVII poglavlja kojima je i podijeljen na pojedina pitanja, polazeći pri tom od same sistematike navedenih Zakona o upravnim sporovima, uz osvrt na eventualne dileme i prikaz sudske prakse, u odnosu na obradena pitanja.</p>
Mogući predavači/edukatori	Voditelj modula, konsultant i ostali predavači/edukatori Centra
Dnevni red Modula	Dnevni red Modula se nalazi kao dio Modula ili će biti kreiran od strane Centra na bazi potreba za pojedinačni modul.

II POJAM UPRAVNOG SPORA

Upravni spor je spor o zakonitosti konačnog upravnog akta, kojim je u obavljanju upravne djelatnosti riješeno o izvjesnom pravu ili obavezi, odnosno neposrednom ličnom interesu fizičkih i pravnih lica ili drugih stranaka u kakvoj upravnoj stvari. Naime, kad se, po okončanju upravnog postupka, donese konačan upravni akt, nezadovoljna stranka ima pravo da, pod određenim uslovima, zahtijeva da sud ispita zakonitost donesenog konačnog upravnog akta, s kojim ona nije zadovoljna. U tom smislu je upravni spor produžetak upravnog postupka. Međutim, upravni spor može nastati i u slučaju kad upravnom aktom dođe do povrede zakona u korist pravnog lica ili građanina, kad upravni spor može pokrenuti i zakonom ovlašteni organ.

Upravni spor, kao spor o zakonitosti upravnog akta, ne bi se mogao shvatiti kao klasični spor u građansko-pravnom smislu. U upravnom sporu među strankama se radi o sporu da li je određeni konačan upravni akt sa stanovišta pravilnosti neposredne primjene propisa u rješavanju upravne stvari, u tom smislu zakonit ili nije, što ispituje i utvđuje nadležni sud. Time je upravni spor, kao procesno-pravni institut u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, kao što je to u svim savremenim pravnim sistemima, izuzetno značajan oblik sudske kontrole rada izvršne, odnosno upravne vlasti. Tako se ovim oblikom sudske kontrole neposredno i podstiče da upravna vlast zakonito radi, a što je od značaja za vladavinu prava i pravnu sigurnost.

U upravnom sporu sud ispituje da li je pravilno proveden upravni postupak i osporenim upravnom aktom pravilno primijenjeno materijalno pravo u rješavanju upravne stvari, i to je upravni spor o zakonitosti upravnog akta. Međutim, u upravnom sporu, o čemu će kasnije biti riječi, sud i meritorno odlučuje o upravnoj stvari, i tad se radi o upravnom sporu pune jurisdikcije.

Institucija upravnog spora kod nas nije nova. Sudska kontrola zakonitosti upravnih akata putem upravnog spora, uvedena je još Zakonom o upravnim sporovima FNRJ iz 1952. godine, od kada se ovaj institut koristi u svim republikama bivše SFRJ, pa time i u BiH. U suštini noveliranim i novim zakonskim rješenjima koja su u primjeni u BiH, zadržana su sva obilježja upravnog spora iz ranije važećih i noveliranih zakona o upravnim sporovima, a promjene koje su unesene u sada važeće propise kojim je ureden upravni spor, odraz su novog društvenog uređenja i uređenja vlasti u BiH. Upravni spor vodi sankcionisanju i korigovanju nezakonitog rada pri donošenju upravnih akata. On se time pokazuje kao sredstvo garancije prava i pravnih interesa građana i drugih pravnih subjekata kad se o njima rješava u upravnim stvarima. Upravni spor time odražava i jača povjerenje u sud kao organ pravne zaštite i kontrole zakonitosti rada organa uprave.

Sudska praksa :

"Rad suda u upravnom sporu, u pravilu, svodi se na rješavanje zakonitosti upravnog akta i na poništavanje tog akta ako se utvrdi da je protivan zakonu, a sve u granicama zahtjeva tužbe."

(Savezni vrhovni sud, U-167/52 od 15.03. 1952)

"U upravnom sporu ne može se tražiti poništavanje upravnog postupka, jer se upravni spor vodi samo protiv upravnog akta, pa procesne radnje ne mogu biti predmet upravnog spora."

(Savezni vrhovni sud, U-188/52 od 17.04. 1952)

III PREDMET UPRAVNOG SPORA

1. Predmet upravnog spora - upravni akt

Upravni spor se može voditi samo protiv upravnog akta i to upravnog akta koji je donešen u drugom stepenu, kao i prvostepenog upravnog akta, ako protiv tog akta zakonom nije dopuštena žalba u upravnom postupku. Dakle, upravni spor se može voditi protiv konačnog upravnog akta, a ne protiv akata uprave koji nisu upravni akti.

Pod upravnim aktom, prema pravilima koja su propisana ZUS-om, podrazumijeva se akt kojim organi uprave i upravne ustanove, kao i institucije s javnim ovlaštenjima, rješavaju o izvjesnom pravu ili obavezi pojedinca ili pravnog lica u nekoj upravnoj stvari. Upravni akt definiran pravilima koje i propisuje ZUS, odnosno ispitivanje njegove zakonitosti, i jeste predmet upravnog spora. Stoga, bitna obilježja upravnog akta, koja bi morala uvijek biti kumulativno ispunjena da bi upravni akt mogao biti predmet upravnog spora, su:

- a. da se radi o autoritativnom pojedinačnom pravnom aktu

Donosilac akta odlučuje na osnovu utvrđenih ovlaštenja i prema drugom subjektu u upravnom postupku istupa autoritativno, ima jaču pravnu poziciju, prema strankama u postupku istupa jednostrano, s manjom ili većom nadređenošću, i pri tom doneseno rješenje je pravno obavezujuće. Stoga i pravno djejestvo koje nastaje rješenjem u upravnom postupku, nastaje jednostranom odlukom donosioca akta, a ne saglasno voljama subjekata u konkretnom upravno-pravnom odnosu;

- b. da se odnosi na rješavanje u upravnoj stvari o nekom konkretnom pravu ili obavezi pojedinca ili pravnog lica, odnosno druge stranke

Rješavanje upravne stvari je materijalno pravno obilježje upravnog akta, budući da se upravni akt i donosi radi rješavanja upravne stvari. Upravna stvar je konkretna pojedinačna situacija pojedinog lica koju je nužno autoritativno riješiti neposrednom primjenom materijalnog propisa u upravnom postupku. Ona se odnosi na neko pravo, obavezu ili pravni interes pojedinca, pravnog lica ili drugih stranaka. A konkretnost znači da predmet upravnog spora može biti samo konkretan individualni akt kojim se rješava o izvjesnom pravu ili obavezi stranke, pa se zbog toga i ne može voditi protiv općih akata organa uprave - pravilnika, naredbi, uputstava i dr.;

- c. da je donesen u upravnom postupku od strane nadležnog organa, odnosno institucije koja vrši javna ovlaštenja, tj. da ima donosioca

U krug donosioca upravnog akta prije svega spadaju organi uprave i upravne institucije i ustanove, ali pored njih to su i institucije kojima su zakonom ili drugim propisom povjerena javna ovlaštenja u rješavanju određene upravne stvari u okviru svoje djelatnosti, kao što su javne ustanove, javne korporacije, javna preduzeća, privredna društva i druga pravna lica kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja;

- d. da se radi o konačnom upravnom aktu

Konačnost, kao element upravnog akta, je procesno-pravni institut koji znači da se protiv akta ne može u upravnom postupku izjaviti žalba kao redovan pravni lijek,

odnosno da se radi o drugostepenom aktu, ili izuzetno prvostepenom protiv kojeg nije dozvoljena žalba.

Sudska praksa:

"Obavijest upravnog organa da nema uslova za pokretanje upravnog postupka ima karakter upravnog akta (zaključka iz čl. 125. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku)."

Iz obrazloženja:

"Iz osporenog akta prvostepenog organa od 02.10.1986. godine proizilazi da prvostepeni organ nalazi da nema zakonskih uslova za vođenje upravnog postupka po zahtjevu tužioca od 17. 6.1986. godine, jer da je po istovjetnom zahtjevu tužioca iz 1980. godine vođen postupak i isti je pravosnažno okončan. Slijedi dakle, da je zahtjev tužioca riješen u skladu sa čl. 125. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku, pri čemu obavijest prvostepenog organa o tome ima karakter zaključka donesenog u skladu s ovim članom. Kako zaključak donesen primjenom citiranog člana ima karakter upravnog akta, to se ne može prihvatiti stanovište tuženog da osporena obavijest nije upravni akt, te da se ne može pobijati u žalbenom postupku..."

(Vrhovni sud BiH, U-137/89 od 10.08.1988)

"Za pokretanje upravnog spora protiv jednog akta, nije odlučno da li je taj akt donesen od strane subjekta koji je u državnom, privatnom ili mješovitom vlasništvu. Odlučno je da li se radi o takvom aktu koji je donijet u kakvoj upravnoj stvari, a kojim se rješava o izvjesnom pravu ili obavezi određenog pojedinca ili pravnog lica, kako je to definisano odredbom čl. 6. ZUS-a."

Iz obrazloženja:

"Sud je u pobijanom rješenju zauzeo pravni stav da osporeni akt nije upravni akt prema definiciji datoj u odredbi čl. 6. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. glasnik RS', br.12/94), jer da nije donesen u vršenju javnih ovlaštenja, a ni u upravnoj stvari. Istakao je da ga je donio nadležni organ preduzeća koje je organizirano kao akcionarsko društvo, pa da kao takvo nema javno ovlaštenje za postupanje u upravnoj stvari, jer da mu ono nije dato zakonom, a ni odlukom Skupštine grada utemeljene na zakonu... Za pokretanje upravnog spora protiv jednog akta, nije odlučno da li je taj akt donesen od strane subjekta koji je u državnom, privatnom ili mješovitom vlasništvu. Odlučno je da li se radi o takvom aktu koji je donijet u kakvoj upravnoj stvari, a kojim se rješava o izvjesnom pravu ili obavezi određenog pojedinca ili pravnog lica, kako je to definisano odredbom čl. 6. ZUS-a. Akt koji je tužbom osporen, je po mišljenju ovog suda donijet u upravnoj stvari jer je njime riješeno o izvjesnom pravu, odnosno obavezi, konkretno o obavezi plaćanja telefonskog računa čiju visinu je tužilja osporila.

Tačno je da na izričit način zakonom nisu povjerena javna ovlaštenja tuženom, kao nedržavnom subjektu, što može stvoriti nedoumice u pogledu vršenja upravnih javnih ovlaštenja. Međutim, tumačenjem odredaba Zakona o javnim službama, Zakona o PTT uslugama, opštim uslovima za vršenje PTT usluga, proizlazi da su ta ovlaštenja data tuženom. Ovo proizlazi iz činjenice da je tim aktima propisan postupak u pogledu odlučivanja po zahtjevu za reklamaciju telefonskih računa, način odlučivanja, rokovi te organi za postupanje po zahtjevu. To dalje znači, da tuženi, u provođenju tog postupka, neposredno primjenjujući propise rješava o izvjesnom pravu ili obavezi korisnika telefonskog računa, potvrđujući ili registrujući određene podatke u pogledu ispravnosti telefonskog aparata, telefonskih linija i NF parica, te utvrđujući postojanje administrativno-računske greške i s tim u vezi da li je izvršen pravilan obračun računa po važećem cjenovniku. Njegov organ - Prvostepena komisija donosi odluku

protiv koje je moguće izjaviti prigovor u roku od 8 dana od dana dostavljanja odluke Drugostepenoj komisiji preduzeća. Prema tome, akt koji je tužbom osporen je upravni akt i protiv istog se može voditi upravni spor, u kojem se mora ispitati da li je taj akt, po onome što je njime riješeno, zakonit."

(Vrhovni sud RS, Uvl:117/04 od 08.12.2005)

"Ako organ uprave odbije da izda uvjerenje o činjenicama o kojima on vodi službenu evidenciju, takav akt predstavlja upravni akt."

(Vrhovni sud BiH, UŽ-10165/61 od 12. 01.1962)

"Potvrda (klauzula) na poledini kupoprodajnog ugovora o tome da je kupac oslobođen plaćanja poreza na promet, ovjerena potpisom službenog lica i pečatom nadležnog organa, ima sve bitne karakteristike upravnog akta, jer je na ovaj način, u skladu s propisima, odlučeno o jednoj obavezi stranke."

(Upravni sud BiH, U-1717/81 od 10.11.1981)

"I akt donesen u formi obavijesti može predstavljati upravni akt. Za ocjenu karaktera upravnog akta mjerodavno je jedino rješava li se tim aktom o pravu ili obavezi stranke u upravnom postupku."

(Vrhovni sud Jugoslavije, UŽ-1868/53 od 14. 07. 1954)

"Zaključak predstavlja upravni akt samo kada odlučuje o nekom pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke."

(Upravni sud Hrvatske, Us-893/80 od 11.04.1980)

"Rješenje skupštine općine o razrješenju od dužnosti predsjednika osnovnog suda prije isteka vremena za koje je biran smatra se upravnim aktom protiv kojeg se može voditi upravni spor."

(Vrhovni sud BiH, Uvl- 97/89 od 15.01.1990)

"Odluka o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja u postupku javnog nadmetanja za davanje u zakup poslovnog prostora provedenog na temelju Zakona o javnoj nabavi upravni je akt."

(Upravni sud Republike Hrvatske, br. Us-2593/03 od 7. 5. 2003)

2. Upravni akti protiv kojih se ne može voditi upravni spor

Načelno je usvojena prema ZUS-u opća, generalna klauzula, da je upravni spor redovan oblik sudske kontrole zakonitosti svih upravnih akata, odnosno da se upravni spor može voditi protiv svakog upravnog akta. Međutim, prema pravilima koja su propisana ZUS-om, utvrđena je i negativna enumeracija akata za tri slučaja, u kojima se ne može voditi upravni spor. Upravni spor se ne može voditi:

- a. protiv akata donesenih u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora:

U ovom slučaju je bitno da je određenim zakonom osigurana sudska zaštita izvan upravnog spora. Dakle, sudska kontrola zakonitosti upravnog akta uvijek je osigurana i ostvaruje se u upravnom sporu, osim, ako je zakonom propisano da je protiv konačnog upravnog akta osigurana sudska zaštita izvan upravnog spora. Uglavnom, to su slučajevi kada je po priro-

di spora primjerenije da se npr. u parničnom postupku rasprave i riješe sporni odnosi;

- b. protiv akata donesenih u stvarima o kojima se po izričitoj odredbi zakona ne može voditi upravni spor:

To su slučajevi koji su također propisani posebnim zakonima kao npr. čl. 34. st. 3. ZUP-a FBiH kojim je propisano da stranka protiv rješenja o sukobu nadležnosti ne može izjaviti posebnu žalbu niti voditi upravni spor i sl.;

- c. u stvarima o kojima neposredno, na osnovu ustavnih ovlaštenja, odlučuju i to u BiH Parlamentarna skupština BiH ili Predsjedništvo BiH, u FBiH domovi Parlamenta FBiH ili predsjednik FBiH i jedan od potpredsjednika FBiH, odnosno zakonodavno tijelo kantona, u RS Narodna Skupština RS, predsjednik RS ili jedan od potpredsjednika RS, a u BDBiH u stvarima o kojima neposredno na osnovu statutarne ovlaštenja odlučuje Skupština BDBiH:

To su najčešće akti u pojedinačnim stvarima, koji su više političko-pravne prirode, a odnose se npr. na akte o izboru, imenovanju, postavljenju ili razrješenju, na akte o davanju pomilovanja i sl. U ovim slučajevima bitno je da se radi o ustavnim (za BDBiH statutarne) rješenjima, kao pravnom osnovu za donošenje ovih akata, a ne drugih propisa. Dakle, upravni spor ne bi bio isključen protiv upravnih akata, kojim bi navedeni organi rješavali u upravnoj stvari, na temelju zakona ili drugih propisa.

Ipak, u stvarima navedenim u tač. b. i c. može se voditi upravni spor kad nadležni organ pri donošenju upravnog akta prekorači granice svoje nadležnosti ili upravni akt ne donese neposredno na osnovu ustavnih ovlaštenja.

Sudska praksa:

"Izvještaj o obračunu poreza na promet motornih vozila uvezenih ili nabavljenih u zemlji, koji sastavlja nadležna poreska uprava u mjestu prebivališta kupca, u cilju utvrđivanja visine poreza nije upravni akt, jer se njime ne rješava o obavezi plaćanja poreza određenog poreskog obveznika, niti se odlučuje o nekoj drugoj obavezi ili pravu u upravnoj stvari, pa se protiv takvog izvještaja o obračunu poreza ne može izjaviti žalba niti voditi upravni spor."

Iz obrazloženja:

"Pravilan je zaključak tuženog da izvještaj o obračunu poreza koji sastavljaju poreske uprave u cilju utvrđivanja zakonskih obaveza poreskih obveznika nije upravni akt u smislu odredbe čl. 9. st. 2. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. novine FBiH', br. 2/98) jer se obračunom poreza na promet proizvoda i usluga ne rješava o izvjesnom pravu ili obavezi građana ili pravnoj osobi u kakvoj upravnoj stvari. Radi se o obavezi poreskih organa predviđenoj u odredbi čl. 26. st. 6. Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga ('Sl. novine FBiH', br. 6/95. i 25/97), prema kojoj poreska uprava u mjestu prebivališta građanina -odnosno kupca obračunava porez na promet motornih vozila koja uvoze ili nabavljaju u zemlji pravna lica ili građani. Prema tome, obračunom poreza sastavljenim u smislu navedenog propisa, nadležna poreska uprava ne odlučuje o bilo kakvoj upravnoj stvari, odnosno o pravu ili obavezi građanina, nego samo prema propisanoj osnovici i stopi obračunava visinu poreza za uvezeno motorno vozilo (čl. 15. i 16. st. 9. i 1. citiranog zakona). Citiranim Zakonom nije propisano da poreski obveznik može uložiti kakav prigovor protiv obračuna poreza koji je utvrdila poreska uprava. Poreski obveznik je dužan da plati porez na osnovu donesenog rješenja o plaćanju poreskih obaveza, a nakon izvršenog obračuna, s tim što je odredbom čl. 49. citiranog zakona predviđeno pravo poreskog obveznika da traži povrat plaćenog poreza ako isti nije bio dužan uplatiti. Za povrat plaćenog poreza poreski obveznik podnosi zahtjev nadležnoj poreskoj upravi, a ako mu plaćeni iznos na ime poreza ne bude vraćen u roku od 30 dana ima pravo

da zahtijeva i kamatu u smislu čl. 32. st. 1. ovog zakona. Nadležni organ o pravu na povrat poreza odlučuje rješenjem (čl. 49. st. 8. citiranog Zakona o porezu i prometu proizvoda i usluga). Stoga je i pravilna uputa tuženog, u osporenom rješenju, data prvostepenom organu, da žalbu tužioca, koju je podnio protiv izvještaja o obračunu poreza, budući da je tužioc platio porez po obračunu, smatra zahtjevom za povrat poreza. Ovo tim prije što je tužilac u žalbi protiv obračuna naveo da traži povrat poreza, odnosno oslobađanje od istog, budući da je oslobođen od plaćanja carine na uvezeno motorno vozilo."

(Vrhovni sud FBiH, U-365/97 od 19.11.1998)

"Akt nadležnog organa kojim su imenovani članovi upravnog odbora u pravom licu ne predstavlja upravni akt, pa se protiv takvog akta ne može voditi upravni spor."

Iz obrazloženja:

"Odredbama čl. 9. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. novine FBiH', br. 2/98. i 8/00) upravni spor se može voditi samo protiv upravnog akta, a upravni akt u smislu ovog Zakona jeste akt kojim nadležni organ iz čl. 4. istog Zakona rješava po izvjesnom pravu ili obavezi građanina ili pravnog lica o nekoj upravnoj stvari. Akt tuženog o imenovanju članova upravnog odbora 'Livno trans' DOO iako je dat u formi rješenja i donio ga je organ uprave na osnovu čl. 6. i 8. Uredbe o određivanju vlasnika i upravljanja društvenim kapitalom u preduzećima i drugim pravnim osobama ('Narodne novine Hercegbosanske županije', br. 8/98) nije upravni akt, jer istim nije rješavano o iznesnom pravu ili obavezi građanina ili pravnog lica u nekoj upravnoj stvari. Naime, imenovanje članova upravnog odbora preduzeća u svim slučajevima vrše organi koji su propisima ovlašteni da ih imenuju rukovodeći se načelom cjelishodnosti, neovisno o kakvim preduzećima se radi, pa ti akti o imenovanjima (odluke, rješenja ili sl.), nisu upravni akt u smislu citiranih odredbi Zakona o upravnim sporovima jer se ne radi o upravnoj stvari, kao jednom od bitnih sadržajnih elemenata upravnog akta, pa se protiv takvih akta ne može dobiti upravni spor".

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-229/00 od 28.02.2005.godine).

"Rješenje Kantonalne i Federalne komisije za implementaciju čl. 143. Zakona o radu nisu upravni akti, pa se protiv njih ne može podnijeti tužba u upravnom sporu. Naprotiv, tim rješenjima se odlučuje o radnopravnom statusu zaposlenika na čekanju i njihovim pravima iz tog statusa, pa se njihovo preispitivanje može vršiti samo pred mjesno nadležnim općinskim sudom, bilo po tužbi zaposlenika ili poslodavca."

(Kantonalni sud u Travniku, U-193/05, od 27.09.2005).

"I. Akt načelnika općine kojim se odlučuje o raspolaganju sredstvima općine koja služe za nakande zaposlenika ne smatra se upravnim aktom u smislu Zakona o upravnim sporovima protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor.

II. Da bi se neki akt smatrao upravnim aktom, takav akt mora biti donesen u okviru javnopravnih ovlaštenja organa koji je donio akt i to u upravnopravnom, a ne građanskom (radnopravnom) odnosu, jer u protivnom predstavlja samo akt raspolaganja.

III. Karakter osporenog akta, koji je jasno definiran zakonom, ne može se mijenjati voljom ili pogrešnom uputom tuženog o mogućnosti pokretanja upravnog spora."

Iz obrazloženja:

"Međutim, osporeni akt tuženog ne predstavlja upravni akt, u smislu odredba čl. 8. st. 2. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. novine FBiH', br. 9/05), kojim je propisano da upravni akt u

smislu tog Zakona predstavlja akt kojim nadležno tijelo rješava o izvjesnom pravu ili obavezi pojedinca ili pravne osobe u nekoj upravnoj stvari. Da bi se neki predmet mogao smatrati upravnom stvari, neophodno je da postupak koji vodi organ uprave ima za predmet upravno-pravni odnos i da organ koji odlučuje rješava stvar iz osnova javnog ovlaštenja. Kako je u konkretnom slučaju očigledno da se u predmetnoj stvari ne radi o upravno-pravnom, nego građanskom (radnopravnom) odnosu, te kako u konkretnom slučaju predmet odlučivanja ne spada u područje djelovanja tuženog u okviru javnopravnih ovlaštenja, to se može osnovano zaključiti da se u ovoj pravnoj stvari ne radi o upravnoj stvari, a samom tim ni o upravnom aktu zbog čega se ni akt kojim je o zahtjevu tužiteljice odlučivano ne može smatrati upravnim, nego tzv. aktom raspolaganja, odnosno aktom u kome su prvostepeni i drugostepeni organ odlučivali o raspolaganju sredstvima tuženog, koja služe za naknade zaposlenih kod tuženog. Na ovakvu ocjenu predmetnog akta nije od uticaja ni očigledno pogrešna uputa koja je tužiteljici data od strane tuženog u osporenom rješenju kojim se ista upućuje na pokretanje upravnog spora, jer se karakter osporenog akta, koji je jasno definiran Zakonom, ne može mijenjati voljom ili pogrešnim uputama tuženog."

(Kantonalni sud u Tuzli, U-515/05 od 26.09.2005)

"Rješenje policijske uprave o upućivanju na zdravstveni pregled vlasnika oružja, nije upravni akt."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-10559/99 od 12. 6. 2002)

"Opomena Porezne uprave poreznom dužniku zbog plaćanja određenog iznosa duga nije upravni akt."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-3961/99, od 31. 10. 2000)

"O pravu na isplatu jubilarne nagrade, naknade za prekovremeni rad i razlike putnih troškova djelatnika Ministarstva unutarnjih poslova, ne odlučuje se u upravnom postupku."
(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9721/99, od 31. 10. 2000)

"Obavijest o neprihvatanju zahtjeva stranke za ukidanje ili mijenjanje pravomoćnog rješenja, čak i kad je donesena u obliku rješenja, ne smatra se upravnim aktom."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9531/98, od 4. 5. 2000)

"Rješenje o rasporedu na radno mjesto u javnoj službi nije upravni akt."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-8122/01 od 20. 09. 2001)

3. Predmet upravnog spora - nedonošenje upravnog akta

Kako je to već i ukazano, upravni spor može se voditi samo protiv konačnog upravnog akta. Međutim, stranka može pokrenuti upravni spor i u slučaju tzv. "ćutanja administracije", kad nadležni organ nije u roku donio upravni akt, jer se i tada radi o zaštiti prava tužioca. U takvom slučaju tužba se ne podnosi protiv upravnog akta, jer on nije ni donesen, već zbog toga što takav akt nije donesen u roku određenim zakonom, pa je zakonska pretpostavka da je odbijen zahtjev stranke, odnosno žalba. Takav upravni spor i nastaje zbog uskraćivanja prava stranci da od nadležnog organa u propisanom roku po podnijetom zahtjevu dobije odgovarajući upravni akt - pozitivan ili negativan, a na što stranka ima pravo. Do ove situacije može doći u slijedećim slučajevima:

- a. nerješavanja žalbe izjavljene protiv prvostepenog rješenja

Drugostepeni organ je dužan, prema pravilima ZUP-a, rješenje po žalbi stranke na

prvostepeno rješenje donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku 30 dana (u RS dva mjeseca) od dana predaje žalbe, ako posebnim propisom nije određen kraći rok, u protivnom smatra se da je žalba odbijena i stranka može, prema pravilima koja su propisana ZUS-om, pokrenuti upravni spor. To je zakonska presumpcija kojom se i omogućava da stranka sudom može ostvariti svoja prava;

b. nedonošenja prvostepenog rješenja protiv kojeg žalba nije dozvoljena

Kad protiv prvostepenog rješenja žalba zakonom nije dozvoljena, to rješenje je u upravnom postupku konačno, i protiv njega se može pokrenuti upravni spor, osim u slučajevima u kojima se, prema pravilima propisanim u ZUS-u, ne može voditi upravni spor. Ako po zahtjevu stranke nije u zakonskom roku (30 dana - u RS mjesec dana, odnosno 60 dana - u RS dva mjeseca ili kraćem roku određenim posebnim propisom) doneseno prvostepeno rješenje protiv kojeg žalba nije dopuštena, smatra se da je zahtjev stranke odbijen, i u takvom slučaju stranka može, ali također prema pravilima koja su propisana ZUS-om, pokrenuti upravni spor;

c. nedonošenja ni prvostepenog ni drugostepenog rješenja

Rokovi za donošenje prvostepenog rješenja i rješenja po žalbi određeni su pravilima koja su propisana u ZUP-u. Ako se u tim rokovima ne donese prvostepeno rješenje stranka ima pravo izjaviti žalbu, ako je dopuštena, drugostepenom organu, jer se smatra da je time njen zahtjev odbijen. Ako ni po podnijetoj žalbi u tom slučaju drugostepeni organ u zakonskom roku ne donese rješenje o žalbi, stranka može, ali također prema pravilima koja su propisana ZUS-om, i u takvom slučaju pokrenuti upravni spor.

Međutim, u odnosu na raniji Zakon o upravnim sporovima, za pokretanje upravnog spora u ovom slučaju, novim zakonskim rješenjima, izmijenjeni su uslovi, ali oni nisu na jedinstven način uređeni. Naime, prema odredbi čl. 17. st. 1. i 3. ZUS-a RS po proteku zakonskih rokova, kad nadležni organ o zahtjevu, odnosno o žalbi stranke nije odlučio, a drugostepeni organ ne donese rješenje ni u daljem roku od 15 dana (odnosno 7 dana u smislu odredbi čl. 19 ZUS-a BDBiH i čl. 21. ZUS-a BiH) po ponovljenom traženju, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena. Prema odredbama čl. 20. st. 1. i 3. ZUS-a FBiH, stranka više nije dužna da pismeno zatraži od drugostepenog organa da u daljem roku od 7 dana donese rješenje, kako je to ranije morala činiti, već je dužna da po proteku zakonskih rokova, kad nadležni organ o zahtjevu, odnosno o žalbi stranke nije odlučio, da se prethodno pismeno obrati nadležnoj upravnoj inspekciji, da ona u roku od 30 dana interveniše kod nadležnog organa da donese rješenje. Ako inspekcija ne postupi u tom roku, ili drugostepeni organ ne donese rješenje po žalbi, odnosno ako se ne donese prvostepeno rješenje protiv kojeg žalba nije dopuštena, ni po zahtjevu upravne inspekcije kojoj se stranka obratila, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.

Ipak, može se reći, da za pokretanje upravnog spora u slučaju tzv. "ćutanja administracije" u svakom pojedinom slučaju moraju biti kumulativno ispunjeni navedeni uslovi, u protivnom sud će tužbu kao prijevremenu odbaciti.

Sudska praksa :

"Odluka Federalne komisije za implementaciju čl. 143. Zakona o radu nije donesena u upravnom postupku i nema karakter upravnog akta, pa se zbog nedonošenja zaključka o dozvoli njenog izvršenja od strane oba upravna organa, po zahtjevu stranke koja je tražila donošenje takvog zaključka, ne može iz tog razloga pokrenuti i voditi upravni spor, nego njenu tužbu treba odbaciti."

Iz obrazloženja:

"Odluke Komisije za implementaciju čl. 143. Zakona o radu, donose se u postupku propisanom po tom zakonu, a te komisije nisu organi koje ima u vidu čl. 4. ZUS-a, niti je postupak koji provode po propisima o radnim odnosima upravni postupak. Administrativno izvršenje rješenja može se zahtijevati i ostvariti samo ako su doneseni u upravnom postupku što proizilazi iz čl. 267. st. 1, 269, 272. i drugih odredaba Zakona o upravnom postupku. Kako rješenja pomenute Komisije nisu donesena u upravnom postupku, ne može se ni zahtijevati njihovo izvršenje u smislu odredaba čl. 267. do 290. Zakona o upravnom postupku sve i kad bi imale snagu izvršne isprave. Stoga i kad se radi o upravnom sporu zbog nedonošenja rješenja po zahtjevu ili žalbi ili iz oba ova razloga u smislu članova 11. i 22. Zakona o upravnim sporovima, takav spor se može pokrenuti i voditi samo ako se radi o nedonošenju upravnog akta kojim se rješava o upravnoj stvari i koji ispunjava i ostale uslove propisane čl. 9. st. 2. Zakona o upravnim sporovima, a ne i u slučaju nedonošenja akta u nekoj drugoj stvari koja nije upravna i u kojoj se ne rješava u upravnom postupku, kao što je to slučaj u ovom predmetu."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-449/04 od 10.05.2006)

"Upravni spor zbog nedonošenja rješenja po zahtjevu ili žalbi stranke može se pokrenuti i voditi samo onda kada organ koji je bio nadležan da postupi po zahtjevu, odnosno po žalbi nije u zakonskim rokovima i donio zahtijevani upravni akt."

(Vrhovni sud FBiH, U-473/97 od 03.06.1998)

"Tužba zbog nedonošenja upravnog akta prvostepenog organa po zahtjevu stranke, a također ni drugostepenog organa po žalbi stranke (ćutnja oba organa), mora u pogledu rokova ispunjavati kumulativno sve zakonske pretpostavke, inače se u nedostatku makar jedne takve pretpostavke ima smatrati da ne ispunjava procesno-pravne pretpostavke za pokretanje upravnog spora i mora se odbaciti."

(Vrhovni sud FBiH, U-380/97 od 13. 09 . 1997)

4. Imovinskopravni zahtjevi u upravnom sporu

Iako se u upravnom sporu cijeni zakonitost konačnog upravnog akta, što je pravilo, ipak i imovinskopravni zahtjevi mogu biti predmet u upravnom sporu. Naime, u upravnom sporu, prema pravilima koja su propisana ZUS-om, može se tražiti i povrat oduzetih stvari, kao i naknada štete koja je tužiocu nanesena izvršenjem upravnog akta koji se osporava. To u suštini predstavlja i ekonomično i svrsishodno rješenje. Međutim, takav zahtjev se može postaviti uz slijedeće uslove:

- a. tužilac mora prvo osporavati zakonitost upravnog akta koji je predmet upravnog spora i staviti zahtjev za povrat oduzetih stvari, odnosno za naknadu nanesene štete izvršenjem upravnog akta koji se osporava, za koji tužilac smatra da je nezakonit;
- b. da je upravni akt izvršen prije pokretanja i okončanja upravnog spora;
- c. da su njegovim izvršenjem tužiocu oduzete određene stvari ili nanesena šteta.

O imovinsko pravnom zahtjevu sud može odlučivati samo ako utvrdi da je upravni akt nezakonit i zbog toga ga poništi, i ako ima valjane dokaze na osnovu kojih može odlučiti o takvom zahtjevu. Ako se nisu u konkretnom slučaju stekli ti uslovi, tužilac će se uputiti da svoja prava ostvari u građanskoj parnici.

IV NADLEŽNI UPRAVNI ORGANI

1. Pojam organa po ZUS-u

U upravnim stvarima, prije svega rješavaju organi uprave i druge institucije koje čine upravu na nivou BiH, entiteta BiH, Brčko Distrikta BiH, kao i one koje čine kantonalnu, gradsku i općinsku upravu. Oni su glavni nosioci upravne djelatnosti u neposrednom provođenju zakona i drugih propisa, na osnovu kojih i rješavaju u upravnim stvarima o pravima i obavezama građana, kao i pravnih i drugih lica. Stoga se pod organom, u smislu ZUS-a, podrazumijevaju prije svega navedeni organi uprave i upravne ustanove, ali to su i institucije koje imaju javna ovlaštenja kad u vršenju javnih ovlaštenja rješavaju u upravnim stvarima.

2. Organi uprave i institucije s javnim ovlaštenjima

Kad je riječ o organima uprave i upravnim ustanovama, njihovo osnivanje, organizacija i djelokrug uređeno je zakonima o upravi i zakonima o ministarstvima i drugim tijelima uprave, a za jedinice lokalne samouprave, u odnosu na nivoe društveno-političkog organiziranja u BiH, i propisima o lokalnoj samoupravi i propisima o organizaciji lokalne uprave.

U vezi s vrstom i organizacijom organa uprave treba imati u vidu da se iz ustavnog uređenja BiH uspostavljenog Ustavom BiH može uočiti i sva složenost strukture državne vlasti u BiH, tako da se to odražava na izuzetnu složenost i u organiziranju izvršno-upravne vlasti, odnosno organizaciju organa uprave.

Organi uprave izvršavaju zakone i druge propise njihovim neposrednim primjenjivanjem, rješavanjem upravnih stvari u upravnom postupku. Organi uprave su ministarstva, uprave i upravne ustanove - organizacije. Uprave i upravne ustanove - organizacije mogu se osnivati kao samostalne upravne organizacije i kao upravne organizacije u sastavu ministarstva. Upravne organizacije osnivaju se u obliku zavoda, sekretarijata, agencija, fondova ili direkcije. Upravna organizacija, ako nije u sastavu ministarstva, ima svojstvo pravnog lica. Poslove organa državne uprave obavljaju i jedinice lokalne samouprave u dijelu u kojem su im u tome zakonom prenijeta javna ovlaštenja, a u skladu s propisima o lokalnoj samoupravi, obavljanje tih poslova i poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave vrše općinske, odnosno gradske službe.

Iako u upravnim stvarima, prije svega u okviru svog djelokruga rješavaju organi uprave, u upravnim stvarima rješavaju institucije koje imaju javna ovlaštenja. To su javne ustanove, javne korporacije, javna preduzeća, privredna društva i druga pravna lica kojim su zakonom ili propisom gradskog ili općinskog vijeća povjerena javna ovlaštenja u rješavanju određene upravne stvari u okviru svoje djelatnosti. U ovim slučajevima se radi o rješavanju u upravnim stvarima na osnovu javnog ovlaštenja u mnogim oblastima, kao što se to odnosi na prava iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja, zdravstva, socijalne zaštite, zapošljavanja, obavljanja komunalnih djelatnosti i dr.

V NADLEŽNOST ZA RJEŠAVANJE UPRAVNIH SPOROVA

Nadležnost se može definirati kao pravo i dužnost suda da riješi spor ili preduzme odgovarajuću procesnu radnju. To je u objektivnom smislu djelokrug poslova koje sud vrši u obavljanju svoje funkcije, a u subjektivnom smislu to je zakonom utvrđeno pravo i dužnost jednog suda da vrši određenu djelatnost. U odnosu na stranke, nadležnost je pravo i obaveza stranke da se za rješavanje spora obrate određenom sudu i da prihvate suđenje tog suda.

1. Stvarna nadležnost

Pravila o stvarnoj nadležnosti razgraničavaju djelokrug poslova između različitih vrsta sudova domaćeg sudskog sistema kao i između sudova različitog ranga u okviru iste vrste sudova.

O stvarnoj nadležnosti suda odredbom čl. 17. st. 1. ZPP-a izričito je propisano:

"Svaki sud tokom cijelog postupka po službenoj dužnosti pazi na svoju stvarnu nadležnost."

Po tužbama protiv konačnih upravnih akata institucija BiH, prema ZUS-u BiH (čl. 5) upravne sporove rješava Upravno odjeljenje Suda BiH.

Prema ZUS-u FBiH (čl. 5) upravne sporove rješava kantonalni sud prema sjedištu prvostepenog organa, odnosno njegove organizacione jedinice.

Prema ZUS-u RS (čl. 5) upravne sporove rješava okružni sud prema sjedištu prvostepenog organa, odnosno njegove organizacione jedinice, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Prema ZUS-u BDBiH (čl. 5) upravne sporove rješava Osnovni sud Brčko Distrikta BiH.

Sudska praksa:

"Stvarna nadležnost Suda BiH, koja je utvrđena zakonima BiH, ne može se određivati, mijenjati, proširivati niti smanjivati ni odlukama Ustavnog suda BiH, pa ni odlukom Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH."

Iz obrazloženja:

"Naime, članom 74. Pravila Ustavnog suda BiH ('Sl. glasnik BiH', br. 60/05) propisano je da su odluke Ustavnog suda BiH konačne i obavezne za sva tijela vlasti i da su sva tijela vlasti dužna da provode odluke Ustavnog suda BiH, ali samo u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonima BiH. To znači da se stvarna nadležnost ovog suda koja je utvrđena zakonima BiH, ne može se određivati, mijenjati, proširivati niti smanjivati ni odlukama Ustavnog suda BiH, pa ni odlukom Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH."

(Sud Bosne i Hercegovine, U-442/06 od 24.07.2006)

2. Mjesna nadležnost

Mjesna nadležnost je nadležnost suda prema određenom teritoriju, a koji je u odnosu na vrstu i rang stvarno nadležan za postupanje po podnijetoj tužbi, i ona može biti opća, izberiva i isključiva.

Mjesna nadležnost za rješavanje upravnih sporova, zakonima o upravnim sporovima koji su u primjeni na području BiH, propisana je prema sjedištu prvostepenog organa, odnosno njegove organizacione jedinice. Shodno odredbi čl. 19. st. 2. ZPP-a, sud po službenoj dužnosti o mjesnoj nadležnosti može odlučiti najkasnije do podnošenja odgovora na tužbu. To istovremeno znači da stranka može istaći prigovor mjesne nenadležnosti suda za rješavanje upravnog spora najkasnije u odgovoru na tužbu. Međutim, kako se radi o isključivoj nadležnosti, to je u rješavanju upravnih sporova isključena mogućnost sporazuma stranaka o mjesnoj nadležnosti u smislu odredbi čl. 52. ZPP-a.

Sudska praksa:

"U smislu odredbe čl. 19 ZPP-a sud se može proglasiti mjesno nenadležnim bilo po službenoj dužnosti bilo po prigovoru tuženog, ali se ne može proglasiti mjesno nenadležnim po prigovoru tužitelja."

(Vrhovni sud Hrvatske, R.157/74)

3. Sukob nadležnosti

Sud je dužan u rješavanju upravnih sporova, po službenoj dužnosti, paziti na svoju nadležnost, jer samo nadležni sud može rješavati upravni spor. Ako dođe do sukoba nadležnosti između sudova u rješavanju upravnih sporova, bilo pozitivnih ili negativnih, te sukobe u FBiH između kantonalnih sudova rješava Vrhovni sud FBiH, a u RS između redovnih sudova sukobe nadležnosti rješava Vrhovni sud RS, ako zakonom nije drugačije određeno.

Iz sudske prakse:

"Za rješavanje sukoba nadležnosti između suda s područja FBiH i suda s područja RS u predmetu zahtjeva tužioca za izvršenje presude Višeg suda u Banjoj Luci, kojim je poništen upravni akt, a u izvršenju presude nije donesen novi, nadležan je Sud Bosne i Hercegovine."

Iz obrazloženja:

"Zahtjevom od 20.08.1992. godine i 8.10.2001. godine tužilac je od Okružnog suda u Banjoj Luci i Županijskog suda u Livnu zatražio izvršenje presude Višeg suda u Banjoj Luci br.: U-168/91, od 21.05.1992. godine, kojim je uvažena tužba tužioca podnesena protiv akta br.: 06/7-126-3/91 od 31.08.1991. godine, tuženog Izvršnog odbora Skupštine općine Glamoč i navedeni osporeni akt poništen iz razloga, kako to proizilazi iz obrazloženja navedene presude, što je osporeni akt nezakonit i nepravilan, pa je tuženom organu naloženo da u ponovnom postupku odluči o žalbi tužioca, koju je podnio protiv prvostepenog rješenja Općinskog sekretarijata za poslove uprave Glamoč br.: 06/7-126-3/91, od 27.05.1991. godine, a kojim je odlučeno da tužiocu prestaje radni odnos na radnom mjestu matičara u Općinskom sekretarijatu za poslove uprave Općine Glamoč, s pravom na penziju u smislu Zakona o državnoj upravi. Okružni sud u Banjoj Luci svojim rješenjem br.: U-168/91 od 5.07.2000. godine oglasio se stvarno nenadležnim za rješavanje o zahtjevu tužioca za izvršenje navedene presude i predmet dostavio Županijskom sudu u Livnu na nadležni postupak. Kantonalni/Županijski sud u Livnu dopisom br. U- 7/01 od 03.12.2003. godine dostavio je ovom sudu predmet radi rješavanja sukoba nadležnosti, jer i taj sud smatra da nije nadležan za rješavanje o zahtjevu tužioca. Rješavajući o sukobu nadležnosti između navedenih entitetskih sudova ovaj sud je primjenom odredbe čl. 14. st. 2. tač. c. Zakona o sudu Bosne i Hercegovine ('Sl. glasnik BiH', br. 29/00, 16/02, 15/02, 24/02, 3/03. i 37/03), odlučio kao u dispozitivu rješenja iz slijedećih razloga: U cilju ispunjenja obaveza utvrđenih u čl. II. 2,3,4. i 6. i čl. III. 1.c) Ustava Bosne i Hercegovine, a u vezi pravne pomoći u građanskim, krivičnim i upravnim stvarima između entiteta Bosne i Hercegovine, 20.05.1998 godine potpisivanjem od strane ministarstva pravde Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske zaključen je Memorandum o razumijevanju o reguliranju poslova

pravne pomoći između institucija FBiH i RS ('Sl. novine FBiH', br. 25/98). Tačkom V. navedenog Memoranduma regulirano je pitanje razmjene sudskih i upravnih spisa, pa su se entiteti obavezali da će izvršiti razmjenu spisa i to završene sudske i upravne spise dostaviti sudovima drugog entiteta (pravosnažno okončane predmete i predmete u kojima su odluke poništene). Slijedi, dakle, da je, u smislu navedenog Memoranduma o razumijevanju, u konkretnom slučaju predmet tužioca sa zahtjevom za izvršenje navedene presude, u okviru ugovorene razmjene, trebalo ustupiti na odlučivanje Županijskom/Kantonalnom sudu u Livnu, jer se organi uprave, koji su odlučivali u ovoj upravnoj stvari, nalaze na području FBiH, odnosno navedenog kantonalnog suda, a radi se o predmetu u kojem je odluka poništena. Iz navedenih razloga Županijski/Kantonalni sud u Livnu nadležan je da rješava o zahtjevu tužioca za izvršenje presude Višeg suda u Banjoj Luci br.: U-168/91, od 21.05.1992. godine, jer se radi o zahtjevu stranke za izvršenje presude, kojom je poništen upravni akt, koji je podnesen u smislu čl. 63. Zakona o upravnim sporovima - 'Sl. glasnik RS', br. 12/94, odnosno čl. 66. Zakona o upravnim sporovima - 'Sl. novine FBiH', br. 2/98 i 48/99. Zahtjev je tužilac podnio iz razloga što nadležni organ Općine Glamoč, koji se nalazi na području FBiH, nije donio novi upravni akt u izvršenju presude suda a kojom je raniji upravni akt tog organa poništen."

(Sud Bosne i Hercegovine, Ur-17/03 od 19.12.2003)

"Razlozi za delegiranje drugog drugostepenog suda moraju biti iznimnog značaja, jer samo takvi opravdavaju odstupanje od Ustavom FBiH razgraničene teritorijalne nadležnosti sudova u kantonalnom uređenju sudske vlasti u FBiH."

(Vrhovni sud FBiH, R-15/00 od 27.03.2000)

"Kada je nezakonitu radnju, od koje se traži zaštita, učinio nadležni sud, postoji važan razlog za delegaciju drugog suda."

(Vrhovni sud Hrvatske, Gr. 476/97)

"Postupak za rješavanje negativnog sukoba nadležnosti pokreće sud, a ne stranka."

(Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gr-48/94 od 17.03.1994)

"Prema pravilima o nadležnosti o postupanju sudova u građanskim sporovima, koja vrijede i za postupak u upravnim sporovima, sud je dužan kada utvrdi da nije mjesno ili stvarno nadležan, predmet odmah ustupiti mjesno, odnosno stvarno nadležnom sudu, a ne zbog nenadležnosti tužbu odbaciti."

(Savezni vrhovni sud, Už-4869/54 od 26. 03. 1955)

4. Delegacija mjesne nadležnosti

Delegacija sudova u upravnom postupku nije posebno uređena odredbama ZUS-a. Delegacija je moguća samo između sudova iste vrste i iste stvarne nadležnosti. Pri tom se može delegirati samo mjesna nadležnost, budući da se stvarna nadležnost ne može prenositi ni po kom osnovu. Delegacija je moguća i u upravnim sporovima. Shodnom primjenom odgovarajućih odredbi ZPP-a o delegaciji odlučuje, i to u FBiH o delegaciji između kantonalnih sudova Vrhovni sud FBiH, a u RS između okružnih sudova Vrhovni sud RS.

Primjer:

a. Nužna delegacija (čl. 49. ZPP-a)

Kad mjesno nadležan sud nije u mogućnosti da postupa u konkretnom predmetu zbog izuzeća sudija, viši sud će odrediti da u tom predmetu postupa drugi stvarno nadležan sud s njegova područja;

b. Svrshodna delegacija (čl. 50. ZPP-a)

Ako je očito da će se tako lakše provesti postupak ili ako za to postoje opravdani razlozi, nadležni viši sud može se na prijedlog stranke ili nadležnog suda odrediti da u pojedinom predmetu postupa drugi stvarno nadležan sud s njegova područja. To su slučajevi kad nije svrshodno da u pojedinačnom predmetu sudi mjesno nadležni sud po zakonu (ako je sudija stranka u postupku i sl.).

Sudska praksa:

"Okolnost da je jedan od tužilaca u upravnom sporu sudac suda koji bi bio stvarno i mjesno nadležan da postupa po tužbi i riješi upravni spor, predstavlja važan i opravdan razlog za određivanje drugog stvarno nadležnog suda za postupanje u tom predmetu."

Iz obrazloženja:

"Odredbom čl. 60. st. 2. Zakona o parničnom postupku ('Sl. novine FBiH', br. 42/98) stupio na snagu 11.11.1998 godine koje se shodno primjenjuju na osnovu čl. 60. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. novine FBiH', br. 2/98) budući da taj zakon ne sadrži odredbe o prenošenju mjesne nadležnosti, propisano je da Vrhovni sud FBiH može, na prijedlog stranke ili nadležnog suda, odrediti da u pojedinom predmetu postupa stvarno nadležan sud u drugom kantonu, ako je očito da će se tako lakše provesti postupak ili ako za to postoje drugi važni razlozi, a odredbama čl. 13. tač. 5. Zakona o Vrhovnom sudu FBiH ('Sl. novine FBiH', br. 2/95, 4/95. i 9/96) dato je u nadležnost Vrhovnom sudu FBiH da odlučuje o prenošenju mjesne mjerodavnosti (nadležnosti) s jednog kantonalnog suda na drugi kantonalni sud. Iz sadržaja odredaba čl. 60. st. 2. Zakona o parničnom postupku slijedi da se delegacija drugog stvarno nadležnog suda za postupanje u pojedinom predmetu određuje ne samo onda kada za to postoje razlozi cjelishodnosti i procesne ekonomije, nego i u slučaju postojanja drugih važnih razloga, što se cijeni u svakom konkretnom slučaju. Okolnost da je u ovom slučaju jedna od tužilaca (M.S.) sudac Kantonalnog suda T. koji sud bi bio stvarno i mjesno nadležan da postupa po tužbi i riješi upravni spor, predstavlja važan i opravdan razlog koji imaju u vidu odredbe čl. 60. st. 2. Zakona o parničnom postupku, pa je zato ovaj sud, shodnom primjenom odredaba tog člana, te čl. 13. tač. 5. Zakona o Vrhovnom sudu FBiH, za postupanje u ovom predmetu odredio Kantonalni sud u Z."

(Vrhovni sud FBiH, Ur-17/98 od 02.12.1998)

VI POKRETANJE UPRAVNOG SPORA

1. Kad se može pokrenuti upravni spor

U upravnim sporovima vrijedi tzv. stranačka maksima po kojoj se upravni spor pokreće tužbom aktivno legitimiranog lica.

Upravni spor moguće je pokrenuti samo protiv konačnog upravnog akta. To je najčešće upravni akt donijet u postupku po žalbi u drugostepenom upravnom postupku. Ali upravni spor može se pokrenuti i protiv upravnog akta donijetog u prvostepenom postupku, ako se u upravnom postupku protiv takvog akta ne može izjaviti žalba. Međutim, upravni spor se može pokrenuti i kad nema upravnog akta, odnosno u slučaju "ćutanja administracije", kad nadležni organ povodom zahtjeva stranke u prvostepenom postupku, kao i žalbe u drugom stepenu, ne donese odgovarajući upravni akt.

Sudska praksa :

"Stranka koja protiv prvostepenog rješenja nije izjavila žalbu nije ovlaštena da pokrene upravni spor zbog 'ćutanja administracije' ni u slučaju kada su za suprotnu stranku koja je izjavila žalbu ispunjeni svi uslovi iz čl. 26. st. 1. Zakona o upravnim sporovima za pokretanje upravnog spora, pošto se zbog nastupanja zakonske pretpostavke odbijanja žalbe ne dira u njeno pravo ili neposredni lićni interes zasnovan na zakonu, nego samo u pravo ili neposredni lićni interes podnosioca žalbe."

Iz obrazloženja:

"Stranka koja protiv prvostepenog rješenja nije izjavila žalbu ne mođe pokrenuti spor zbog 'ćutanja administracije' kada je protiv prvostepenog rješenja žalbu izjavila druga stranka, a ovo ćak ni u slučaju kad su za drugu stranku koja je izjavila žalbu ispunjeni svi uslovi za pokretanja upravnog spora iz čl. 26. st. 1. Zakona o upravnim sporovima. U konkretnom slučaju žalbu protiv rješenja prvostepenog organa izjavio je OOUR 'Jama Omazić' B. a ne tužilac, koji, osim toga, nije ni bio stranka u tom upravnom postupku. Stoga se njegova tužba mora tretirati kao tužba podnesena od neovlaštenog lica, pa ju je sud iz tog razloga odbacio (ćl. 30. st. 1. tać. 3. ZUS-a)."

(Vrhovni sud BiH, U-1477/89 od 07.09.1989)

"Ukoliko Frizerski salon 'Zinda G.' nije upisan u sudski registar i nema svojstvo pravnog lica, on ne mođe biti stranka u postupku, već to u konkretnoj parnici mođe biti samo njen vlasnik T.Z. kao fizićka osoba, dok je Frizerski salon samo ime pod kojim obrt posluje."

(Kantonalni sud Tuzla, PŹ-72/05 od 14.10.2005)

"U postupku za izdavanje dozvole za osnivanje ugostiteljske radnje zakupodavac objekta nije stranka u postupku, jer svoja prava iz zakupnog odnosa mođe štiti u postupku kod redovnog suda."

(Upravni sud Hrvatske, Us-2850/84 od 25. 06. 1984)

"U upravnom sporu rješava se o zakonitosti osporenog upravnog akta (rješenja), pa kada je upravni akt donesen po žalbi određenog lica, onda je to lice svakako legitimisano da pokrene i upravni spor, jer je osporenim upravnim aktom rješavano o njegovom pravu, obavezi ili pravnom interesu."

(Savezni vrhovni sud, UŹ-6882/56 od 19. 01. 1957)

"Prvostepeni organ uprave koji je rješavao o određenoj upravnoj stvari nema stranaćku legitimaciju za pokretanje upravnog spora protiv drugostepenog upravnog akta (rješenja) kojim je u žalbenom postupku poništeno njegovo prvostepeno rješenje, jer se u upravnom postupku nije rješavalo o njegovom pravu nego o pravu stranke, stoga je njegova tužba nedopuštena u upravnom sporu i mora se odbaciti."

(Vrhovni sud FBiH, U-87/96 od 08. 10. 1997)

"Kada građevinski inspektor pokrene upravni postupak u vezi s bespravnom izgradnjom, mogu i građani koji su dali inicijativu za pokretanje tog postupka imati svojstvo stranke, ako se taj postupak tiće i nekog njihovog prava ili pravnog interesa."

(Vrhovni sud BiH, U-3934/73 od 05.05.1973)

"U jednostranačkim upravnim stvarima u kojima učestvuje dva ili više lica u svojstvu stranke s identičnim interesima, svaka od tih stranaka ima samostalan pravni položaj u upravnom postupku i upravnom sporu, a upravni spor može pokrenuti samo ona koja je prethodno koristila žalbu na prvostepeno rješenje."

(Vrhovni sud FBiH", UŽ-49/98 od 25. 09. 2000).

2. Stranke u upravnom sporu

2.1 Pojam stranke u upravnom sporu

Upravni spor, kao i svaki spor, pretpostavlja suprotne strane, tužioca i tuženog, koji su, pored nadležnog suda, obavezni učesnici u upravnom sporu. Stranka je institut procesnog karaktera. Međutim, kad je riječ o tome ko može biti stranka, odnosno imati svojstvo stranke u upravnom sporu, valja imati u vidu specifičnosti koje su u vezi s tim određene pravnim pravilima kojim je ureden upravni postupak. Prije svega, odredbama ZUP-a propisane su opšte odredbe ko može biti stranka u upravnom postupku, kao i odredbe o procesnoj sposobnosti stranke.

Stranka u upravnom sporu je onaj subjekat po čijem zahtjevu je pokrenut upravni postupak (aktivna stranka), ili protiv koga se vodi postupak (pasivna stranka) ili ko radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo da učestvuje u upravnom postupku (uzgredna stranka, ili zainteresirano lice ili intervenijent, ili treće lice). Sva ta lica imaju tzv. stranačku sposobnost, koja odgovara pravnoj sposobnosti, a koja znači da određeno lice može biti nosilac vlastitih prava i obaveza. Stranačku sposobnost imaju sva fizička i pravna lica, a sa svim pravima stranke u upravnom postupku mogu učestvovati i državni organi, poslovna jedinica preduzeća, naselja, grupa lica i drugi koji nemaju svojstvo pravnog lica, ali pod uslovom da mogu biti nosioci prava i obaveza o kojima se rješava u upravnom postupku. Prava i dužnost stranke u upravnom postupku imaju i ombudsman, nadležni tužilac i pravobranilac. Dok je procesna sposobnost, sposobnost za samostalno preduzimanje procesnih radnji u postupku, i procesnu sposobnost ima samo stranka koja je poslovno sposobna. To su punoljetna fizička lica, a procesno nesposobne stranke (maloljetna lica i pravna lica) zastupaju i umjesto njih radnje u postupku obavljaju njihovi zakonski zastupnici.

U skladu s ovim općim pravilima propisanim ZUS-om, prema materijalnim propisima po kojim se rješava upravna stvar, a kojima su utvrđena određena prava ili neke obaveze ili pravni interes, u svakoj konkretnoj upravnoj stvari se i određuje ko je stranka u postupku. Dakle, svako ko ima svojstvo stranke u upravnom postupku može pokrenuti upravni spor, ako smatra da mu je konačnim upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu. Međutim, stranka u upravnom postupku, pa prema tome ni u upravnom sporu, ne može biti organ uprave donosilac upravnog akta, jer upravnim aktom koji se osporava u upravnom sporu nije rješavano o kakvom njegovom pravu, obavezi ili neposrednom pravnom interesu zasnovanom na zakonu.

Sudska praksa:

"Tuženi organ kao donosilac upravnog akta i ne može imati svojstvo stranke u upravnom sporu budući da nije nosilac prava i obaveza o kojima je odlučeno upravnim aktom saglasno čl. 2. st. 2. Zakona o upravnim sporovima, pa samim tim ne može ni izjaviti žalbu protiv prvostepene presude, te je njegovu žalbu valjalo odbaciti kao izjavljenu od neovlaštene osobe."

Iz obrazloženja:

"U odnosu na žalbu tuženog izavljenju protiv presude prvostepenog suda ovaj sud je našao da ne postoje procesno-pravne pretpostavke za njeno izjavljivanje, pa je primjenom

odredbe čl. 42. st. 4. u vezi sa stavom 3. istog člana Zakona o upravnim sporovima odlučio kao dispozitivu II presude i istu odbacio. U konkretnom slučaju tuženi je kao donosilac upravnog akta podnio žalbu protiv presude prvostepenog suda i ne može imati svojstvo stranke u upravnom sporu, budući da nije nosilac prava i obaveza o kojima je odlučeno upravnim aktom saglasnim čl. 2. st. 2. Zakona o upravnim sporovima, pa samim tim ne može ni izjaviti žalbu protiv prvostepene presude, te je njegovu žalbu valjalo odbaciti kao izjavljenu od neovlaštene osobe".

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-294/02 od 04.03.2004. godine)

"Donositelju osporenog upravnog akta nedostaje aktivna legitimacija za izjavljivanje žalbe protiv odluke najvišeg suda kantona-županije donesene u upravnom sporu, pa njegovu žalbu treba rješenjem odbaciti kao izjavljenu od neovlaštene osobe."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-17/98 od 10.VI. 1998).

2.2. Tužilac u upravnom sporu

Pravo pokretanja upravnog spora ima pojedinac-građanin i pravna lica, te drugi subjekti koji su stranke u donošenju upravnog akta koji je predmet upravnog spora. Osim toga, pravo pokretanja upravnog spora imaju i zainteresirana lica, kao i određene institucije javne vlasti i druge javne institucije određene zakonom. Samo ta lica i institucije imaju svojstvo tužioca u upravnom sporu, odnosno imaju aktivnu procesnu legitimaciju za pokretanje upravnog spora.

Po pravilu tužilac je ono lice koje nije zadovoljno konačnim upravnim aktom donesenim u upravnom postupku. Najčešće je to pojedinac ili pravno lice po čijoj žalbi je doneseno drugostepeno rješenje, s kojim je to lice nezadovoljno. Dakle, kako prema ulozi u upravnom postupku stranka može biti aktivna, pasivna i uzgredna, svaka od tih stranaka, ako smatra da joj je upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu, može pokrenuti upravni spor. Pravo pokretanja upravnog spora ima pojedinac ili pravno lice, ako smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili pravni interes. Za samo pokretanje upravnog spora dovoljno je da stranka "smatra" da joj je upravnim aktom "povrijeđeno" neko pravo ili pravni interes.

Međutim, aktivna legitimacija za pokretanje upravnog spora, temeljem odredbi čl. 2. st. 1. ZUS-a FBiH, priznaje se i *zainteresiranom licu*, odnosno onom licu - pojedincu ili pravnom licu, koje je učestvovalo u upravnom postupku radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa, i to pod istim uslovima propisanim citiranom odredbom ZUS-a. Dakle, za pokretanje upravnog spora i u tom slučaju dovoljno je da to lice, koje se po ZUS-u definira zainteresiranim licem, "smatra" da mu je upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili pravni interes.

Kao tužilac pojedinac u upravnom sporu može biti svako fizičko lice koje može biti stranka i u upravnom postupku. To su sva fizička lica, bez obzira da li imaju poslovnu sposobnost, jer maloljetnike i druga poslovno nesposobna lica, kao i u upravnom postupku, zastupaju njihovi zakonski zastupnici. A tužilac kao pravno lice u upravnom sporu je pravno lice upisano u nadležni registar pravnih lica. Brisanjem u registru pravnih lica, pravno lice gubi svojstvo stranke.

Upravni spor mogu pokrenuti i određeni subjekti koji nemaju svojstvo pravnog lica, kao što su organ uprave, služba za upravu, poslovna jedinica privrednih i drugih društava, naselje ili grupa lica, i slično, ali pod uslovom da mogu biti nosioci prava i obaveza o kojima se rješavalo u upravnom postupku (čl. 2. st. 2. ZUS-a).

Aktivnu legitimaciju ima i nadležni pravobranilac, kao i ombudsman, i to nadležni pravobranilac, kad je upravnim aktom povrijeđen zakon na štetu BiH, entiteta BiH, BDBiH, te kantona, grada ili općine, a ombudsman, ako nade da je upravnim aktom povrijeđeno ljudsko dos-

tojanstvo, prava i slobode garantirane ustavnim odredbama i međunarodnim konvencijama utvrđenim ustavnim aneksima. U RS ombudsmanu nije data aktivna legitimacija.

Sudska praksa:

"U inspekcijskom postupku kada su naredene upravne mjere organizaciji (poslodavcu) da ukloni utvrđene nedostatke u primjeni zakona i drugih propisa, stranka je ta organizacija (poslodavac). Okolnost da se utvrđeni nedostaci odnose na određenog radnika ne daju tom radniku položaj stranke, jer upravnim aktom (rješenjem) nije povrijeđeno pravo ili neposredni interes tog radnika."

(Vrhovni sud BiH, U-2215/85 od 10.05.1990)

"Pravo na pokretanje upravnog spora protiv drugostepenog rješenja, prema odredbi čl. 2. st. 3. preuzetog Zakona o upravnim sporovima, pripadalo je i zajednici, odnosno organizaciji čiji je organ rješavao u prvom stepenu, ako je smatrala da je drugostepenim aktom povrijeđeno njeno (samoupravno) pravo, ali to pravo nisu imali i njihovi organi koji su rješavali u prvom stepenu. Takvu odredbu nema Federalni zakon o upravnim sporovima. pa u identičnoj pravnoj situaciji pravo na pokretanje upravnog spora ni po ovom zakonu ne pripada organu zajednice, odnosno organizacije koji je rješavao u prvom stepenu, radi čega njegovu tužbu treba odbaciti primjenom čl. 26. st. 1. tač. 3. istog zakona zbog nedostatka aktivne stranačke legitimacije."

(Rješenje Vrhovnog suda FBiH, U-70/97 od 25.08.1998 godine, U-950/98 i U-990/98 od 02.09.1998.godine).

"Općinski organ uprave nadležan za poslove privrede može prema Zakonu o rudarstvu, kao specijalnom zakonu, pokrenuti upravni spor protiv konačnog rješenja o izdavanju odobrenja za eksploataciju industrijskih mineralnih sirovina."

(Vrhovni sud FBiH, U-1163/99 od 28.06.2000).

"Kantonalni pravobranilac nema aktivnu legitimaciju za pokretanje upravnog spora u pravnoj stvari koja se tiče stana stambene zadruge, jer zadružna imovina nije imovina općine ili kantona koje po zakonu zastupa, nego svojina zadrugara, odnosno zadruge."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-21/99 od 22. XI. 2000)

"U postupku upisa dioničkog društva u registar eminenata vrijednosnih papira, koji se vodi kod Komisije za vrijednosne papire FBiH, mali dioničari nisu aktivno legitimirani da pokreću upravni spor protiv rješenja o upisu društva u registar eminenata vrijednosnih papira."

Iz obrazloženja:

"Osporenim rješenjem tuženi organ je (po zahtjevu Uprave Dioničkog društva 'P' iz O.) rješavao o upisu tog društva (kao pravnog lica koje vrši emisiju vrijednosnih papira) u registar eminenata vrijednosnih papira kod Komisije... Prema naprijed navedenom proizilazi da u ovoj pravnoj stvari kao stranka učestvuje samo pravno lice, odnosno Dioničko društvo 'P' iz O. i da je protiv rješenja Komisije samo stranka, odnosno navedeno dioničko društvo moglo pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda, dok ni jednom odredbom citiranih propisa (čl. 124. Zakona o privrednim društvima 'Sl. novine FBiH', br. 23/99, 45/00, 2/02. i 6/02, čl. 15 Pravilnika o načinu upisa i vođenja registra eminenata vrijednosnih papira od Komisije za vrijednosne papire FBiH 'Sl. novine FBiH', br. 49/99 i čl. 16. st. 2. Zakona o Komisiji za vrijednosne papire 'Sl. novine FBiH', br. 39/98 i 36/99), takva mogućnost nije data dioničarima pravnog lica,

odnosno tog društva. Kako je i odredbom čl. 2. st. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. novine FBiH', br. 2/98 i 8/00) propisano da pravo pokretanja upravnog spora ima građanin ili pravno lice ako smatra da mu je upravni aktom povrijeđeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu, a odredbom čl. 15. istog zakona da stranačku legitimaciju, odnosno svojstvo tužioca u upravnom sporu imaju lica iz citiranog čl. 2. pod uslovima utvrđenim u toj odredbi, to tužiocima kao malim dioničarima navedenog društva nedostaje stranačka legitimacija za pokretanje upravnog spora, jer je očigledno da se osporenim aktom ne dira u njihova prava ili njihov neposredni interes zasnovan na zakonu. Ovo pogotovo što se odluke osnivačke skupštine (koje osporavaju u tužbi) mogu pobijati kod suda kod kojeg je Dioničko društvo upisano u sudski registar."

(Vrhovni sud FBiH, U-1787/03 od 23.02.2006)

"Tužilac u upravnom sporu može biti svako lice koje smatra da je konačnim upravni aktom povrijeđeno kakvo njegovo pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu. Prema tome, bez obzira da li je do takve povrede u upravnom aktu zaista i došlo ili nije, svako takvo lice ima aktivnu legitimaciju za vođenje upravnog spora."

(Savezni vrhovni sud, UŽ. 604/57 od 23.03.1957)

"Tužilac u upravnom sporu može biti ne samo pojedinac ili pravno lice, već i lice (ustanova) koje nema svojstvo pravnog lica ako je bilo stranka u upravnom postupku povodom kojeg je doneseno osporeno rješenje."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-1150/57 od 29. 03. 1957)

"Javno pravobranilaštvo koje inače zastupa imovinska prava i interese društveno-političke zajednice (opštine) ovlašteno je za pokretanje upravnog spora kad u upravnom aktu vidi povredu zakona na štetu društveno-političke zajednice koju po zakonu zastupa."

(Vrhovni sud Srbije, U-2921/67 od 11. 10. 1967).

U odnosu na ranija rješenja entitetskim zakonima o upravnim sporovima, po novom ZUS-u, tužilac nije više ovlašten da pokrene upravni spor.

Aktivnu procesnu legitimaciju za pokretanje upravnog spora može imati i stranac koji uživa diplomatski imunitet, zatim strana država ili međunarodna organizacija. Naime, ti subjekti mogu biti, prema pravilima koja propisuje ZUP, stranka u upravnom postupku, pa time mogu biti stranka i u upravnom sporu. U upravnom postupku ovi subjekti imaju položaj određen međunarodnim pravom, odnosno međunarodnim ugovorima, a koji su, u skladu s Ustavom BiH, ratificirani i objavljeni. Oni čine dio unutrašnjeg prava i po pravnoj snazi su iznad zakona. U tom smislu i sve službene radnje u vezi tih subjekata obavljaju se posredstvom Ministarstva vanjskih poslova BiH. Zakon o upravnim sporovima o tome ne sadrži posebne odredbe, pa stoga u vezi pravnog položaja ovih subjekata u upravnom sporu treba na odgovarajući način postupiti prema odredbama ZPP-a.

Primjeri :

a. Nadležnost s međunarodnim elementom (čl. 25 ZPP-a)

- U pogledu nadležnosti sudova (u BiH, FBiH, RS, BDBiH) u postupcima u kojima je stranka stranac koji uživa pravo imuniteta u BiH, strana država ili međunarodna organizacija, važe pravila međunarodnog prava;

b. Međunarodni ugovori:

- Konvencija o privilegijama i imunitetima UN,

- Bečka konvencija o diplomatskim odnosima,
- Bečka konvencija o konzularnim odnosima;
- b. Međunarodni sporazumi:
 - Sporazum o statusu NATO-a i njegovog osoblja u BiH,
 - Sporazum o statusu OESS misije u BiH,
 - Sporazum o statusu Komisije EU u BiH,
 - Sporazum o statusu Komisije za ljudska prava za BiH
- i dr.

Osim odredbi o stranačkoj sposobnosti u upravnom postupku i procesnoj sposobnosti stranke, propisanih ZUP-om, valja imati u vidu da se materijalnim propisima u svakoj konkretnoj upravnoj stvari propisuje i ko može biti stranka u primjeni tih propisa u upravnom postupku. Pri tom, u supsidijarnoj su primjeni u vezi stranačke i procesne sposobnosti i odgovarajuće odredbe XI glave ZPP-a.

Primjeri:

a. Stranačka sposobnost (čl. 291. ZPP-a)

Stranačka sposobnost priznata je:

- svim fizičkim i pravnim licima koja po materijalnim propisima mogu biti nosioci prava i obaveza,

Stranačka sposobnost može biti priznata:

- izuzetno i oblicima udruživanja koji nemaju stranačku sposobnost, ako raspolažu imovinom na koju se može provesti izvršenje;

b. Parnična sposobnost (čl. 292. st. 1. ZPP-a)

- stranka koja je potpuno poslovno sposobna može sama vršiti radnje u postupku.

2.3 Zakonski zastupnici i punomoćnici

Kad je riječ o aktivnoj procesnoj legitimaciji za pokretanje upravnog spora, upravni spor za stranku mogu pokrenuti i zakonski zastupnici, punomoćnici, privremeni zastupnici i zajednički predstavnici, ako smatraju da je stranci koju zastupaju konačnim upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili pravni interes, budući da pravila koja propisuje ZUP koja se odnose na stranke, shodno važe i za ta lica. Stoga i u vezi zastupanja stranke u upravnom sporu treba imati u vidu da su u supsidijarnoj primjeni u vezi zastupanja stranke i odgovarajuće odredbe XI i XII glave ZPP-a.

Primjeri:

a. Zakonski zastupnici (čl. 293. ZPP-a)

Zakonski zastupnik:

- zastupa stranku koja nema parničnu sposobnost,
- određuje se zakonom ili aktom nadležnog državnog organa donesenim na osnovu zakona,
- na stranačku sposobnost i urednost zakonskog zastupanja sud po službenoj dužnosti pazi tokom cijelog postupka;

b. Punomoćnici (čl. 301. ZPP-a)

Punomoćnik može biti:

- advokat,
- advokatsko društvo,
- zaposlenik kod službe za besplatnu pravnu pomoć,
- bračni drug stranke,
- vanbračni drug stranke,
- srodnik stranke po krvi ili tazbini,
- za pravna lica zaposleni kod tog pravnog lica.

Međutim, aktivnu legitimaciju za pokretanje upravnog spora ima, u ime svog člana i udruženje građana, odnosno društvena organizacija, ali po pismenom pristanku svog člana. Za podnošenje tužbe za pokretanje upravnog spora u ovom slučaju potrebno je da su ispunjeni slijedeći uslovi:

- da je osnivanje i rad društvene organizacije, odnosno udruženja građana u skladu sa zakonom;
- da prema pravilima (statutu) društvena organizacija, odnosno udruženje građana ima zadatak da štiti određena prava ili interese svojih članova;
- da je pojedinac član te organizacije, odnosno udruženja i da mu je osporenim upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili interes kao članu organizacije, odnosno udruženja;
- da društvena organizacija, odnosno udruženje ima pismenu saglasnost svog člana da u njegovo ime može podnijeti tužbu;
- da se prava ili interesi članova koje štiti organizacija, odnosno udruženje utvrđeni njihovim pravilima odnose i na pitanja koja su predmet upravnog spora.

To bi se prije svega odnosilo, na primjer, na organizaciju sindikata. To je interesno udruženje zaposlenika, koje ih štiti u rješavanju socijalno-ekonomskih pitanja, njihova prava iz radnog odnosa, pa stoga uz ispunjenje pomenutih uvjeta i može imati aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe u upravnom sporu. To pod navedenim uslovima mogu biti i sva udruženja građana koja to svojstvo imaju upisom u registar udruženja građana kod nadležnog organa, i u raznim oblastima, u kojima se građani slobodno i dobrovoljno udružuju radi ostvarivanja svojih kulturnih, prosvjetnih, umjetničkih, naučnih, zdravstvenih, socijalnih, humanitarnih, sportskih, tehničkih, profesionalnih, inovacijskih, ekoloških i drugih aktivnosti, potreba i interesa u skladu sa zakonom. Pismeni pristanak, odnosno ovlaštenje člana u ovom slučaju može biti dato na razne načine - u tužbi, posebnom podnesku, pismenom izjavom i sl. U svakom slučaju, ono mora biti pismeno i da podnesak sadrži takvu izjavu i potpis člana koji daje to ovlaštenje.

Po prijemu tužbe za pokretanje upravnog spora, koju u ime svog člana podnosi društvena organizacija ili udruženje građana, već u pripremnom postupku - postupku prethodnog ispitivanja tužbe, sud će cijeniti postojanje procesnih pretpostavki, i u odnosu na navedene uslove u ovom slučaju. U zavisnosti od utvrđivanja svih ovih pitanja, odnosno ocjene urednosti i potpunosti tužbe u ovom slučaju, odlučiće se o daljnjem toku postupka.

Sudska praksa:

"Po službenoj dužnosti organ je dužan tokom cijelog postupka paziti je li stranka procesno sposobna za preduzimanje radnji postupka od kojih zavisi ostvarivanje njenih prava i pravnih interesa, pa kada utvrdi da je stranka procesno nesposobna dužan je preduzeti sve što je potrebno da je zastupa zakonski zastupnik, a ako ga nema, onda treba stranci postaviti privremenog zastupnika."

(Vrhovni sud Jugoslavije, Uis-358/69 od 21.02.1969)

"Ne postoji bitna povreda odredaba parničnog postupka kada je u presudi pogrešno označen zastupnik stranke, ako je ona pravilno zastupana."

(Presuda Vrhovnog suda FBiH, Rev-208/02)

"Smrt stranke koja je izdala punomoć od različitog je učinka na prava punomoćnika u postupku: ako je izdana za vođenje postupka u strogo osobnim, neprenosivim pravilima, njena važnost prestaje smrću osobe o čijim se neprenosivim pravima postupak vodi, pa prestaje i postupak o tim pravima."

(Županiski sud u Splitu, Gž. 2736/95 od 25.09.1996)

"Punomoćnik u upravnom postupku koji ima ovlaštenje da obavlja sve radnje u postupku, ovlašten je i da u slučaju smrti stranke podigne tužbu u upravnom sporu u istoj upravnoj stvari, jer se pod 'svim radnjama postupka' podrazumijevaju doslovno sve radnje u postupku koje može koristiti stranka do pravomoćnosti upravnog akta, pa prema tome, time je obuhvaćena i tužba u upravnom sporu."

(Vrhovni sud Jugoslavije, UŽ-6974/60 od 15.07.1960)

"Privremeni zastupnik u određenoj upravnoj stvari ovlašten je u toj stvari podnijeti i tužbu za pokretanje upravnog spora."

(Upravni sud Hrvatske, Us-557/84 od 02.06.1984)

"Društvena organizacija može u upravnom sporu nastupati u ime svojih članova samo kada se zaštita prava, odnosno obaveza njenih članova kreće unutar onih zadataka koje ona ima pravo štiti. Izvan toga društvena organizacija nije legitimirana za tužbu."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-2489/54 od 29.07.1954)

2.4. Tuženi u upravnom sporu

Tužena strana u upravnom sporu je organ čiji se upravni akt osporava. To je, po pravilu, drugostepeni organ koji je donio drugostepeno rješenje povodom žalbe protiv prvostepenog rješenja donijetog u upravnom postupku, a može biti i prvostepeni organ koji je donio prvostepeni upravni akt protiv kojeg zakonom nije dozvoljena žalba u upravnom postupku. U slučaju tzv. "ćutanja administracije" tuženi u upravnom sporu je onaj organ koji je bio dužan donijeti odgovarajući upravni akt. Tako npr. ako po podnijetoj žalbi drugostepeni organ u zakonskom roku ne donese rješenje o žalbi, tuženi će biti drugostepeni organ, a ako po zahtjevu stranke nije u zakonskom roku doneseno prvostepeno rješenje protiv kojeg žalba nije dozvoljena, tuženi u upravnom sporu će biti prvostepeni organ.

Sudska praksa:

"Tužena strana u upravnom sporu može biti ili organ koji je donio drugostepeno rješenje ili prvostepeni organ protiv čijeg rješenja nema mjesta žalbi u upravnom postupku, ili organ koji nije u roku donio rješenje po žalbi stranke protiv prvostepenog rješenja ili prvostepeni organ protiv čijeg rješenja nema mjesta žalbi, koji nije donio rješenje po zahtjevu stranke."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-1324/53 od 05.10.1953)

"U upravnom sporu sud nije vezan nazivom tuženog organa kojeg je tužilac označio u tužbi (npr. pogrešno naznačen prvostepeni organ umjesto drugostepeni koji je riješio o žalbi), pa u skladu s procesno-pravnim odredbama sud će utvrditi ko se smatra tuženom stranom."

(Vrhovni sud FBiH, U-79/96 od 01.11.1997)

"Protiv upravnog akta organizacije koja ima javna ovlaštenja može se voditi upravni spor samo ako joj je zakonom povereno javno ovlaštenje da rešava u upravnim stvarima i ako je u okviru tih ovlaštenja donesen u upravnom postupku konačan upravni akt."

(Vrhovni sud Srbije, U-1745/90 od 15.10.1990)

"U upravnom sporu ne mogu biti dva tužena organa."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-766/53 od 10. 07.1953)

2.5. Zainteresirano lice

Prema pravnim pravilima koja su propisana zakonima o upravnim sporovima u RS, BDBiH i FBiH, treće lice kome bi poništaj osporenog upravnog akta neposredno bio na štetu (zainteresirano lice) ima u sporu položaj stranke, tako da je time definicija zainteresiranog lica ostala nepromijenjena u odnosu na ranija zakonska rješenja. To znači da treće lice ima pravo da učestvuje u upravnom sporu, pored tužioca i tuženog, kao treća stranka, odnosno zainteresirano lice, radi branjenja upravnog akta tuženog, ako bi mu poništavanje upravnog akta bilo na štetu, jer je zbog toga i zainteresirano da se taj upravni akt ne poništi. Tako su npr. u stambenoj oblasti, raniji nosilac stanarskog prava i lice kome je to pravo priznato u toku rata, s potpuno suprotnim zahtjevima i interesima u slučaju kad se upravnim aktom nadležnog organa rješava o tome kome pripada pravo na korištenje stana. Ako stranka koja je nezadovoljna donesenim rješenjem pokrene upravni spor, u toj situaciji stranka kojoj je priznato pravo na korištenje stana ima interes da se doneseno rješenje u toj stvari ne poništi u upravnom sporu i zbog toga se ima pravo u pokrenutom upravnom sporu pojaviti na strani tuženog organa, kao lice zainteresirano za ishod tog spora.

Kako je u upravnom sporu i tuženom organu uglavnom stalo do toga da se osporeni upravni akt ne poništi niti izmijeni, to odgovara i zainteresiranom licu, pa je ono u upravnom sporu uvijek na strani tuženog. Međutim, zainteresirano lice u upravnom sporu u ovom slučaju nije umještač, već ima u tom sporu u svemu procesni položaj stranke. Dakle, ima onaj procesni položaj koji to imaju tužilac i tuženi: da mu se dostavi tužba na odgovor, da daje izjave, podnosi dokaze, da bude pozivano na raspravu ako se održava, da bude saslušan, i da se u svim pravima i obavezama tretira kao stranka. Ako se zainteresiranom licu ne omogući da učestvuje u upravnom sporu, ono može zbog tog propusta suda podnijeti prijedlog za ponavljanje postupka.

Kao treće lice, zainteresirano lice, može biti i lice koje uopće nije učestvovalo kao stranka u upravnom postupku, a da ima interes da se osporeni upravni akt ne poništi u upravnom sporu, već da se tužba odbije.

Međutim, definicija zainteresiranog lica prema pravnim pravilima koja su propisana ZUS-om FBiH je znatnije promijenjena, i to kako u odnosu na rješenja na koja je ukazano, tako i u odnosu na raniji ZUS. Naime, prema odredbama čl. 2. novog ZUS-a FBiH zainteresirano lice je ono lice - pojedinac ili pravno lice, koje je učestvovalo u upravnom postupku radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa. Zainteresiranom licu se priznaje aktivna legitimacija za pokretanje upravnog spora, ako smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu. Dakle, u potpunosti su mu priznata procesna prava i ovlaštenja tužioca u upravnom sporu, kako se to i propisuje odredbom čl. 14. ZUS-a, ali pod slijedećim uvjetima:

- da se radi o pojedincu ili pravnom licu koje je učestvovalo u upravnom postupku radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa,
- da to lice smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili pravni interes.

Zainteresirano lice, osim što ima aktivnu legitimaciju za pokretanje upravnog spora pod istim uslovima kao pojedinac ili bilo koje pravno lice u smislu čl. 2. st. 1. i čl. 14. ZUS-a, ono ima pravo, radi zaštite svojih prava i pravnih interesa, i da učestvuje u upravnom sporu koji se vodi između drugih stranaka. Osim toga, propisana je obaveza tužioca (čl. 21. st. 3. ZUS-a) da uz tužbu priloži prepis tužbe s prilogima i za zainteresirano lice, sud je u obavezi (čl. 27. st. 1. ZUS-a) da prepis tužbe s prilogima dostavi na odgovor i zainteresiranim licima, kao da obavijesti i zainteresirana lica o datumu nejavnog rješavanja spora, odnosno o održavanju usmene javne rasprave i njihovom pravu da prisustvuju i učestvuju u rješavanju spora (čl. 28. st. 2. i čl. 29. st. 1. ZUS-a). Pored toga, zainteresirana lica imaju pravo da na raspravi obrazlože svoja gledišta (čl. 32. st. 2. ZUS-a), da traže ponavljanje postupka upravnog spora okončanog presudom ili rješanjem nadležnog suda (čl. 47. st. 1. tač. 6. ZUS-a), a sud je zainteresiranim licima i u obavezi dostaviti tužbu za ponavljanje postupka (51. st. 3. ZUS-a).

Kako je stranka u upravnom postupku, a u smislu pravila koje propisuje ZUP, lice po čijem je zahtjevu pokrenut postupak, ili protiv koga se vodi postupak, *ili koje radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo da učestvuje u postupku*, to proizilazi da bi nova definicija zainteresiranog lica po ZUS-u, djelimično odgovarala definiciji određenoj pravilima ZUP-a.

Sve ovo upućuje da se, kad je riječ o zainteresiranom licu, novim rješenjima u smislu citiranih odredbi ZUS-a FBiH, radi o značajnim novinama, koje će, očekivati je, doprinijeti i efikasnosti postupka u upravnim sporovima.

Sudska praksa:

"Prema odredbama čl. 16. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. glasnik RS', br. 12/94), svojstvo zainteresovanog lica, a otuda i položaj stranke u upravnom sporu, ima treće lice kojem bi poništaj osporenog upravnog akta neposredno bio na štetu i koji otuda ima pravni interes da taj akt brani."

(Vrhovni sud RS, U-143/98 od 27.10.1998)

"Treće osobe nisu ovlaštene za pokretanje upravnog spora protiv rješenja drugostepenog organa donesenog po žalbi jedne od stranaka u upravnom postupku (podnositelja zahtjeva) zbog 'ćutnje administracije' prvostepenog organa, pošto se tim rješenjem ne dira u njihovo pravo ili neposredni osobni interes zasnovan na zakonu, nego samo pravo ili neposredni osobni interes podnositelja zahtjeva i žalbe."

(Vrhovni sud FBiH, U-111/96 od 15.04.1998)

"Tužilac u smislu čl. 2. st. 1. Zakona o upravnim sporovima nema pravo pokretanja upravnog spora protiv pobijanog akta jer nije učestvovao u upravnom postupku radi zaštite svojih prava i pravnih interesa kao zainteresirano lice, pa se tužba jer je podnijeta od neovlaštenog lica, na osnovu odredbe iz čl. 25. st. 1. tač. 1. Zakona o upravnim sporovima odbacuje."

(Kantonalni sud u Bihaću, br. U-60/04 od 16.10.2006. godine).

2. 6 Umješak

Umješak je treće lice koje nije stranka u parnici, koje se uključuje u postupak koji teče među drugim strankama pridružujući se onoj u odnosu na koju ima pravni interes da ona uspije u tom sporu. To može biti samo ono lice koje ima pravni interes da u sporu uspije stranka kojoj se to lice pridružilo. Učešće umješaka u parničnom postupku propisano je odredbama čl. 190. do 193. ZPP-a. Međutim, ovaj pravni institut u upravnim sporovima, prema pravilima koja su propisana ZUS-om, reguliran je restriktivnije i na drugi način.

Naime, kad pojedinac sam pokrene upravni spor protiv upravnog akta kojim se rješava o njegovom pravu, obavezi ili pravnom interesu, koje štiti prema svojim pravilima (statutu) društvena organizacija, odnosno udruženje građana čiji je on član, tada i te društvene organizacije, odnosno udruženja mogu, u svakom stadiju postupka, s pravima sporednog umješaača, stupiti u već pokrenuti upravni spor na strani pojedinca-svog člana. U njegovu korist mogu preduzimati sve radnje i koristiti sva pravna sredstva, ukoliko to nije u suprotnosti s njegovim izjavama i postupcima. Takvo miješanje se prijavljuje sudu pismenim podneskom ili izjavom ovlaštenog lica na zapisnik kod suda, koji sud dostavlja strankama u upravnom sporu (tužiocu i tuženom) da o tome daju svoje izjašnjenje. I samo u ovom slučaju je propisan institut sporednog umješaača u upravnom sporu, i taj pojam ograničava se samo na organizaciju, odnosno udruženje koje štiti interes svog člana, a ne na bilo koje drugo pravno lice. A sporedni umješaač u upravnom sporu uopće ne može biti fizičko lice.

Sudska praksa:

"Za razliku od parničnog postupka u postupku upravnih sporova zakonom je restriktivno predviđena institucija sporednog umješaača kao trećeg lica, koje pored stranaka može učestvovati u sporu pridruživanja jednoj od stranaka, ako ima pravni interes da stranka kojoj se pridružio uspije u sporu. To mogu biti samo društvene organizacije ili udruženja građana, a koja ispunjavaju i ostale zakonom propisne uslove. Shodnom primjenom odgovarajućih odredba koje reguliraju parnični postupak ne može se dozvoliti miješanje u upravni spor, bilo kojem drugom pravnom subjektu (pojedinac ili pravnom licu) osim društvenoj organizaciji ili udruženju građana, pa njihove podneske u sporu treba odbaciti kao podnesene od neovlaštenih lica."

Iz obrazloženja:

"Žalioci nisu učestvovali u upravnom postupku izvršene privatizacije državnog kapitala u preduzeću TDD 'Centar Z.' pa ni postupku upisa u sudski registar u kojem su donesena rješenja od 04.02.2002. godine i 23.04.2002. godine kojim je konačno odobren upis u sudski registar izvršene privatizacije. Protiv osporenog rješenja tužene od 23.04.2002. godine tužbom od 10. 6.2002.godine Općina Z. je pokrenula upravni spor pa je prvostepeni sud njenu tužbu odbio kao neosnovanu, presudom br. U-93/02 od 05.09.2002. godine protiv koje tužiteljica nije izjavila žalbu kao redovno pravno sredstvo, mada je bila aktivno legitimirana za izjavljivanje žalbe protiv presude kao tužiteljica u upravnom sporu u smislu odredbi čl. 15.u vezi sa čl. 2. st. 1. Zakona o upravnim sporovima. Zbog toga je presuda U-93/02 od 05.09.2002. godine postala pravosnažna dana 20.02.2003. godine u odnosu na stranke u sporu. Žalbom fizičkih lica, kao umješaača na strani tužiteljice, koja je predata prvostepenom sudu dana 10.04.2003. godine, pobija se prvostepena presuda kao nezakonita, pa se postavlja pitanje da li su oni ovlašteni za izjavljivanje žalbe protiv presude donesene u upravnom sporu.

Sudjelovanje umješaača u parničnom postupku kao osoba koje imaju pravni interes da u parnici koja teče među drugim osobama jedna od stranaka uspije, da se pridruži toj stranaci, regulirano je odredbama čl. 190. do 193. Zakona o parničnom postupku ('Sl. novine FBiH', br. 42/98 i 3/99). Žalioci u žalbi predlažu da se navedene zakonske odredbe shodno primjene u njihovom slučaju na osnovu čl. 60. ZUS-a, kojim je propisano da će se ukoliko taj zakon ne sadrži odredbe o postupku, primjenjivati odgovarajuće odredbe zakona kojim je uređen parnični postupak. Međutim, Zakon o upravnim sporovima je regulirao pravni institut sporednih umješaača u upravnim sporovima odredbom čl. 16. st. 2. na drugačiji i restriktivniji način. Prema tim odredbama kada pojedinac koji je učlanjen u nekoj društvenoj organizaciji ili udruženju građana koja prema svojim pravilima (statut) ima zadatak da štiti određena prava i interes svojih članova, sam pokrene upravni spor protiv upravnog akta kojim se rješava o njegovom pravu, obavezi ili pravnom interesu koje štite navedene organi-

zacije, odnosno udruženja, njima se priznaje pravo da stupe u već pokrenuti spor s pravima sporednog umješača na strani takvog pojedinca.

Odredba čl. 16. st. 2. ZUS-a regulirala je institut sporednog umješača u upravnom sporu samo za slučaj koji je naprijed naveden, pa se shodnom primjenom pomenutih odredbi ZPP-a ne može dozvoliti miješenja u upravni spor bilo kojem drugom pravnom subjektu osim društvenoj organizaciji ili udruženju građana. Iz toga proizilazi da sporedni umješači u upravnom sporu uopće ne mogu biti fizička lica, pa pošto žalcioci nemaju status sporednih umješača na strani tužiteljice nisu ovlašteni da u upravnom sporu preduzimaju bilo kakvu procesnu pravnu radnju u njenu korist (ili na njenu štetu), pa ni da izjave žalbu protiv pobijane prvostepene presude. Stoga je prvostepeni sud bio dužan da žalbu umješača odbaci primjenom čl. 42. st. 3. ZUS-a, ali je propustio da to učini, radi čega je ovaj sud primjenom st. 4. istoga člana žalbu umješača odbacio."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-292/03 od 24.05.2006. i UŽ-291/03 od 24.05.2006)

"Umješač nema pravo na svoje posebne rokove, već radnje u postupku mora poduzimati u rokovima u kojima bi te radnje mogla poduzeti stranka kojoj se pridružio."

(Vrhovni sud Hrvatske, Rev-16/82 od 29.12.1982)

VII ODLAGANJE IZVRŠENJA OSPORENOG UPRAVNOG AKTA

Tužba u upravnom sporu, za razliku od žalbe u upravnom postupku, po pravilu ne sprečava izvršenje upravnog akta protiv kojeg je podnesena. Međutim, prema pravnim pravilima koja sadrži ZUS, propisani su izuzeci u kojima ipak pokretanje upravnog spora ima odložno djestvo u odnosu na izvršenje osporenog upravnog akta. Prije svega, po zahtjevu tužioca, odložiće se izvršenje do donošenja sudske odluke, ako bi izvršenje nanijelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla popraviti, a odlaganje nije protivno javnom interesu niti bi se time nanijela nenadoknativa šteta protivnoj stranci. U ovom slučaju zahtjev, s dokazom o podnesenoj tužbi, podnosi se organu nadležnom za izvršenje osporenog upravnog akta, o kome se mora donijeti rješenje najkasnije u roku od tri dana (odnosno 8 dana u RS). Da bi se moglo odlučivati o zahtjevu tužioca za odgodu izvršenja upravnog akta, morali bi biti kumulativno ispunjeni slijedeći uslovi:

- da posebnim zahtjevom tužilac traži odgodu izvršenja;
- da se zahtjevom daju razlozi zbog čega bi tužiocu izvršenjem upravnog akta mogla biti nanijeta šteta koja će se teško moći popraviti, i o tome prilože dokazi;
- da obaveze tužioca koje su određene upravnim aktom u vrijeme pokretanja upravnog spora nisu izvršene;
- da je u roku podnijeta tužba nadležnom sudu za pokretanje upravnog spora,
- da odgoda nije protivna javnom interesu, niti bi se time nanijela nenadoknativa šteta protivnoj stranci.

Za razliku od ovog obligatornog djestva tužbe, organ nadležan za izvršenje osporenog upravnog akta može (dakle: fakultativno) i iz drugih razloga, ako to javni interes dozvoljava, odložiti izvršenje osporenog upravnog akta do donošenja sudske odluke. U ovom slučaju radi

se o slobodnoj ocjeni razloga koje će organ cijeniti u svakom konkretnom slučaju, pa stoga odgoda izvršenja upravnog akta "i iz drugih razloga" mora biti opravdana, i da to javni interes dozvoljava. Tužilac bi mogao tražiti odgodu izvršenja i po ovom pravnom osnovu, ako ne bi imao razloge za obligatornu odgodu.

Po pismenom zahtjevu tužioca za odlaganje izvršenja upravnog akta protiv kojeg je podnesena tužba, pod navedenim uslovima, može odlučiti i nadležni sud kome je tužba podnesena. U ovom slučaju izvršenje se, dakle, može odložiti do donošenja sudske odluke, odnosno u trajanju od 60 dana od dana donošenja odluke o odgađanju, kako je to propisano pravilima ZUS-a u RS (čl. 14 st. 4). Ovaj zahtjev tužilac može postaviti sudu samo ako prethodno nije tražio odlaganje izvršenja osporenog upravnog akta od nadležnog organa za provođenje izvršenja. Ako je takav zahtjev tužilac već podnio nadležnom organu za provođenje izvršenja, sud će zahtjev tužioca koji je podnesen sudu, odbaciti. Međutim, prema pravilima ZUS-a u BDBiH (čl. 16. st. 2), o zahtjevu za odlaganje izvršenja osporenog upravnog akta ne odlučuje organ nadležan za njegovo izvršenje, nego o tome, po zahtjevu tužioca, odlučuje samo sud. Osim toga, različito su propisani i rokovi za postupanje suda po podnijetom zahtjevu. Sud je dužan po zahtjevu tužioca odlučiti i to u roku od 24 sata (čl. 16. st. 3. ZUS BDBiH), u roku od 3 dana (čl. 17. st. 3 ZUS FBiH i čl. 18. st. 4. ZUS BiH), odnosno u roku od 15 dana (čl. 14. st. 5. ZUS RS). Ipak, ovako propisani kratki rokovi, pa čak i rok od 15 dana, teško su provodivi u praksi.

Sudska praksa:

"Zahtjev za odlaganje izvršenja upravnog rješenja može se podnijeti nadležnom sudu samo u predmetu u kojem je po tužbi pokrenut upravni spor protiv tog rješenja."

Iz obrazloženja:

"Prema odredbi čl. 19. st. 4. Zakona o upravnim sporovima, pod uvjetima iz st. 2. i 3. ovog člana (kojim je propisano odlaganje izvršenja u upravnom postupku, ako je pokrenut upravni spor), o odlaganju izvršenja upravnog akta protiv kojeg je podnesena tužba može odlučiti i nadležni sud kome je tužba podnesena, ako to pismeno zatraži tužilac. U konkretnom slučaju rješenje čije se odlaganje izvršenja traži doneseno je 21.04.2004. godine, s tim da se radi o prvostepenom rješenju. Protiv tog rješenja mogla se izjaviti žalba Kantonalnom poreznom uredu, Z., a potom i Federalnom ministarstvu finansija, pa tek tada pokrenuti upravni spor kod ovog suda. Kako je po naprijed citiranoj odredbi Zakona o upravnim sporovima odlaganje izvršenja moguće tražiti protiv rješenja protiv kojeg je podnesena tužba u upravnom sporu, a tužba u ovom predmetu nije podnesena nego je upravni postupak još u toku, to se zahtjev za odgodu izvršenja ne može podnijeti ovom sudu, već se eventualno može postaviti takav zahtjev u upravnom postupku pred upravnim organima. Stoga je sud, analognom primjenom čl. 26. st. 1. tač. 5. Zakona o upravnim sporovima, zahtjev odbacio."

(Vrhovni sud FBiH, U-1144/04 od 2.6.2004)

"Kada je okončan upravni spor o glavnoj stvari, tužitelj više nema pravne osnove tražiti odgodu izvršenja upravnog akta."

(Upravni sud Hrvatske, Us-439/91 od 25.03.1992)

"Stranka mora u svom zahtjevu za odgodu izvršenja rješenja učiniti vjerovatnim da bi joj se izvršenjem rješenja nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-4528/55 od 10.12.1955)

"Zahtev za odgodu izvršenja rešenja odbaciće se kao preuranjen zbog toga što nije donesen zaključak o dozvoli izvršenja rešenja."

(Vrhovni sud Srbije, U-13973/64 od 03.06.1966)

VIII TUŽBA U UPRAVNOM SPORU

1. Tužba - način pokretanja upravnog spora

Upravni spor pokreće se tužbom. Dakle, podnošenjem tužbe pokreće se postupak u upravnom sporu, što znači da je načelo dispozicije osnovna karakteristika postupka u upravnom sporu. Za razliku od upravnog postupka, koji se može pokrenuti na prijedlog stranke i po službenoj dužnosti, upravni spor može se pokrenuti samo tužbom koju podnosi tužilac. Sud ne može nikad sam, po službenoj dužnosti, pokrenuti upravni spor. Tužba se time pokazuje bitnom procesno-pravnom pretpostavkom za pokretanje, odnosno vođenje upravnog spora. Bez tužbe, čije podnošenje zavisi od dispozicije tužioca, ne može se ni pokrenuti upravni spor. Osim toga, ne samo pokretanje, nego i vođenje i dalji tok upravnog spora zavise isključivo od tužioca.

Za tužbu bi se najkraće moglo reći da ona predstavlja inicijalni procesni akt, kojim tužilac od suda zahtijeva pružanje pravne zaštite, kako bi se otkolonile pravne posljedice upravnog akta koji tužilac smatra nezakonitim. Međutim, u formalnom smislu tužba je podnesak, koji mora biti sastavljen u pisanom obliku i sadržavati sve formalno-pravne i materijalno-pravne elemente određene ZUS-om.

Tužbe u upravnom sporu, kao i u parničnom postupku, dijele se na:

- deklarativne ili utvrđujuće, one kojima se traži utvrđivanje sadržaja nekog prava ili pravnog odnosa;
- kondemnatorne ili obvezujuće, one kojima se od suda traži da tuženom naloži neko činjenje, trpljenje ili propuštanje;
- konstitutivne ili preobražajne, one kojima se od suda traži preinačenje sadržaja nekog pravnog odnosa.

Upravni spor počinje teći dostavljanjem tužbe na odgovor tuženom i zainteresiranim licima, ako takvih lica ima. O *litispedenciji* (postojanju identičnog upravnog spora) i o tome da se radi o *res iudicata* (pravosnažno presuđenoj stvari), sud pazi po službenoj dužnosti u toku cijelog postupka.

Upravni spor može se voditi samo protiv upravnog akta. Međutim, upravni spor tužbom se pokreće i u slučaju, "ćutanja administracije", kad nadležni organ nije u roku donio upravni akt, jer se i tada radi o zaštiti prava tužioca. U takvom slučaju tužba se ne podnosi protiv upravnog akta, jer on nije ni donesen, već zbog toga što takav akt nije donesen u roku određenim zakonom, pa je zakonska pretpostavka da je odbijen zahtjev stranke, odnosno žalba.

Tužba za pokretanje upravnog spora podnosi se sudu koji je nadležan za rješavanje upravnog spora (u BiH Upravno odjeljenje Suda BiH, u FBiH kantonalni sudovi prema sjedištu prvostepenog organa, odnosno njegove organizacione jedinice, u RS okružni sudovi

prema sjedištu prvostepenog organa, odnosno njegove organizacione jedinice, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno, i u BDBiH Osnovni sud BDBiH).

Tužba se može predati sudu, prema pravnim pravilima propisanim ZUS-om, na nekoliko načina, koji su istog značaja. Tužiocu je ostavljeno da bira i slobodno odluči na koji način će predati tužbu sudu, i to:

- neposrednom predajom nadležnom sudu (predaja u pisarnici tog suda),
- slanjem tužbe sudu preporučenom pošiljkom putem pošte,
- izjavljivanjem tužbe na zapisnik kod nadležnog suda ili ma kog drugog suda. Ova mogućnost nije predviđena po ZUS-u RS.

Iako tužilac slobodno odlučuje na koji od ovih načina će predati tužbu, ipak, u slučaju neposredne predaje, predaje u pisarnici nadležnog suda, može mu se odmah ukazati i na eventualne formalno-tehničke nedostatke, i uputi da se oni otklone, npr. ako tužba nije potpisana, ako nije u dovoljnom broju primjeraka, ako eventualno nedostaju neki od naznačenih priloga i sl. Osim toga, podnosilac tužbe ima i pravo tražiti potvrdu o predaji tužbe sudu.

Ako se tužba šalje preporučenom poštom, dan predaje pošti smatra se danom predaje nadležnom sudu. Međutim, ako je tužba poslana putem pošte kao obična pošiljka, kao dan prijema tužbe biće dan kad je tužba stvarno prispjela nadležnom sudu, a ne dan kad je predana pošti.

Ako je tužba usmeno izjavljena na zapisnik kod nadležnog suda ili kog drugog suda, dan izjavljivanja tužbe na zapisnik smatra se danom predaje nadležnom sudu. U procesnom smislu, zapisnik kod suda smatra se u svemu tužbom, a na sastavljanje zapisnika primjenjivale bi se odgovarajuće odredbe parničnog postupka.

Ako tužba nije predana nadležnom sudu, nego drugom organu, a stigne nadležnom sudu po isteku roka za podnošenje tužbe, smatraće se da je na vrijeme podnesena, ako se njeno podnošenje tom organu može pripisati neznanju ili očiglednoj omašci podnosioca tužbe. Dakle, prema pravilima propisanim ZUS-om, u ovom slučaju i takva tužba se smatra blagovremenom, ali pod uslovom da je do takve greške došlo zbog neznanja ili očite omaške podnosioca tužbe. U svakom takvom slučaju radi se o faktičkom pitanju, i nadležni sud, po slobodnoj ocjeni, utvrđuje radi li se o neznanju, odnosno očitijoj omašci podnosioca tužbe.

Lica koja se nalaze na obaveznoj vojnoj službi, tužbu mogu predati vojnoj jedinici, vojnoj ustanovi ili štabu i dan predaje tužbe vojnoj jedinici, vojnoj ustanovi ili štabu smatra se kao dan predaje nadležnom sudu. A prema pravnim pravilima ZUS-a BiH i FBiH (čl. 20. st. 5) to isto važi i za lica koja se nalaze u službi (na radu) u vojnim jedinicama, ustanovama ili štabovima, ali samo ako su sa službom u mjestu gdje ne postoji redovna pošta.

Za lica lišena slobode, dan predaje tužbe upravi zatvora smatra se danom predaje nadležnom sudu.

Kad govorimo o podnošenju tužbe, treba imati u vidu i slijedeće:

Jednom tužbom može se, u pravilu, pokrenuti upravni spor samo protiv jednog upravnog akta. Međutim, da bi se jednom tužbom moglo osporavati i više upravnih akata, za sve njih bi morali biti ispunjeni formalno-pravni uvjeti (da su konačni, da je isti sud nadležan i dr.), a ono što je najbitnije, da su u takvom odnosu da se jedan odnosi na glavnu stvar, a drugi na sporedna pitanja koja su u vezi s glavnom upravnom stvari. Osim toga, u vezi tužbe, može se reći da i više tužilaca može podnijeti jednu tužbu protiv istog upravnog akta, ali pod uslovom da im je identična pravna situacija. I protiv istog upravnog akta može biti podnijeto više tužbi, ako se on odnosi na više stranaka, pa svaka za sebe može podnijeti tužbu protiv tog upravnog akta.

Sudska praksa:

"Ne može se podnijeti tužba u upravnom sporu protiv tužene Federalne komisije za implementaciju čl. 143. Zakona o radu zbog nedonošenja drugostepenog rješenja po izjavljenoj žalbi (tzv. 'ćutanje administracije')."

(Vrhovni sud FBiH, U-605/04 od 8.04.2004)

"Upravni spor zbog nedonošenja rješenja po zahtjevu ili žalbi određenog lica može se pokrenuti i voditi samo ako se radi o nedonošenju upravnog akta u upravnoj stvari, a ne i u slučaju nedonošenja akta u nekoj drugoj stvari koja nije upravna i o kojoj se ne rješava u upravnom postupku."

Iz obrazloženja:

"... U tužbi koja je predmet ovog spora tužilac ponovo navodi da mu tuženi i dalje odbija predati u posjed preuzete objekte usljed čega on trpi znatnu štetu zbog nemogućnosti korištenja objekata (...) što nije upravna stvar nego građansko-pravni zahtjev, o kojem odlučuje redovni sud. Kako se dakle ne radi o upravnoj stvari o kojoj bi se odlučivalo u upravnom postupku (i upravnom sporu), tuženi nije ni bio dužan da donese upravni akt, tj. takav akt koji bi imao sva obilježja upravnog akta u smislu čl. 9. st. 2. Zakona o upravnim sporovima, a u ovom slučaju nedostaje, prije svega, jedno od bitnih sadržajnih obilježja upravnog akta, jer se ne radi o upravnoj stvari, ali i druga obilježja koja upravni akt mora imati u skladu s tom odredbom..."

(Vrhovni sud FBiH, U- 182/02 od 07.02.2002)

"Ne može se podnijeti tužba u upravnom sporu protiv tužene Federalne komisije za implementaciju čl. 143. Zakona o radu zbog nedonošenja drugostepenog rješenja po izjavljenoj žalbi (tzv. 'ćutanje administracije')."

(Vrhovni sud FBiH, U-605/04 od 8.04.2004)

"Činjenica da je u toku upravnog spora zbog ćutnje drugostepenog organa, prvostepeni organ u okviru svojih zakonskih ovlaštenja odlučio po žalbi tužioca izjavljenoj protiv prvostepenog rješenja, bez obzira što su ispunjene procesno-pravne pretpostavke za podnošenje tužbe i pokretanje upravnog spora, zbog 'ćutnje uprave', čini takvu tužbu neosnovanom."

(Vrhovni sud FBiH, U-297/97 od 13.11.1997)

2. Rok za podnošenje tužbe

U upravnom sporu, tužba se podnosi u roku od 30 dana, od dana dostavljanja upravnog akta stranci koja podnosi tužbu.

Kad je riječ o dostavljanju upravnog akta, radi se o obaveznom ličnom dostavljanju na način propisan odgovarajućim odredbama zakona kojim je uređen upravni postupak. Rok počinje teći prvim narednim danom nakon dostavljanja. Dan kad je upravni akt dostavljen stranci ne računa se u rok za podnošenje tužbe. Početak roka i njegovo trajanje ne sprečavaju dani kad sud ne radi, kao što su, nedjelja, državni praznici i drugi dani kad sud ne radi. Međutim, ako posljednji dan roka za podnošenje tužbe pada na dan kad sud kojem se tužba podnosi ne radi, rok za tužbu u tom slučaju ističe protekom prvog idućeg radnog dana.

Rok od 30 dana za podnošenje tužbe u upravnom sporu važi i za nadležnog pravobranioca i ombudsmana, kad su ovlašteni za pokretanje upravnog spora, ako im je dostavljen upravni akt protiv kojeg mogu podnijeti tužbu. Međutim, ako im upravni akt nije dostavljen, tužbu

moгу podnijeti u roku od 60 dana od dana dostavljanja upravnog akta stranci u čiju je korist upravni akt donesen.

I u slučaju da u upravnom postupku učestvuje više stranaka, zakonom propisan rok za podnošenje tužbe u upravnom sporu počinje teći za svaku od tih stranaka od dana kad je pojedinačno svaka stranka za sebe primila upravni akt, bez obzira na to kad su ga primile druge stranke. U toj situaciji, tužbe onih stranaka koje budu podnesene nakon proteka zakonom propisanog roka, sud će kao neblagovremene odbaciti.

Međutim, prema ZUS-u BiH (čl.19. st. 2. i 3) tužba u upravnom se podnosi u roku od dva mjeseca od dana obavještenja, odnosno objavljivanja ili dostavljanja upravnog akta stranci koja podnosi tužbu, i taj rok se odnosi i na pravobranioca BiH i ombudsmana BiH, kad su ovlašteni za pokretanje upravnog spora.

Kakav je karakter roka za podnošenje tužbe? Prije svega, ovaj rok je prekluzivan. Tužilac mora podnijeti tužbu u zakonom određenom roku. Ako se tužba ne podnese u tom roku, tužilac gubi pravo na njeno podnošenje. Ovaj rok se ne može produžavati, produžiti se ne može ni odlukom suda i ovaj rok obavezuje kako tužioca, i organ čiji se upravni akt osporava, tako i sud.

Osim toga, budući da je rok za podnošenje tužbe određen pravnim pravilima propisanim ZUS-om, to se radi o procesnom roku. Stoga, ako je do propuštanja roka za podnošenje tužbe došlo iz opravdanih razloga, pravne posljedice propuštanja roka mogu se otkloniti, shodnom primjenom odredbi parničnog postupka, korištenjem instituta povrata u prijašnje stanje. Naime, prema pravilima parničnog postupka (čl. 328. ZPP-a), sud će dozvoliti naknadno obavljanje propuštene radnje, odnosno u ovom slučaju naknadno podnošenje tužbe, ako ocijeni da je do propuštanja došlo usljed opravdanih razloga koji se nisu mogli predvidjeti, niti izbjeći. Prijedlog za povrat u prijašnje stanje podnosi se sudu kod kojeg je trebalo izvršiti propuštenu radnju, odnosno podnijeti tužbu. Prijedlog se podnosi u roku od osam dana, od dana prestanka razloga koji je prouzrokovao propuštanje, a ako je stranka kasnije saznala za propuštanje - od dana kad je za to saznala. Po proteku roka od 60 dana, od dana propuštanja, povrat u prijašnje stanje ne može se ni tražiti (čl. 329. st. 3. ZPP-a). Međutim, ako se povrat u prijašnje stanje predlaže zbog propuštanja roka, predlagač je dužan istovremeno s podnošenjem prijedloga izvršiti i propuštenu radnju. To znači da bi uz prijedlog za povrat u prijašnje stanje zbog propuštanja roka za podnošenje tužbe u upravnom sporu, tužilac trebao priložiti i tužbu koju je trebao podnijeti u zakonom određenom roku. Ako bi sud prijedlog za povrat u prijašnje stanje odbio kao neosnovan, u tom slučaju istovremeno bi i tužbu trebalo odbaciti kao neblagovremenu.

Sudska praksa :

"Kada u osporenom aktu nema pravne pouke o mogućem pravnom sredstvu, a tužilac ne traži u zakonskom roku od organa koji je taj akt donio njegovu dopunu u tom pravcu, rok za podnošenje tužbe protiv tog akta računa se od dana njegove dostave tužiocu, odnosno dana koji se upodobljava toj dostavi."

Iz obrazloženja:

"Stoji činjenica da u osporenom aktu nema pravne pouke o mogućem pravnom sredstvu. Međutim, činjenica je da tužilac u takvoj situaciji nije postupio po odredbama čl. 210. st. 5. preuzetog Zakona o opštem upravnom postupku ('Sl. list SFRJ', br. 47/86) i u zakonskom roku zatražio od tužene strane da dopuni odluku u tom pravcu, pa se otuda u konkretnoj stvari rok za podnošenje tužbe računa od dana dostave odluke tužiocu, odnosno dana koji se upodobljava toj dostavi."

(Vrhovni sud RS, U-272/99, od 02.08.2001)

"Rok od 30 dana za podnošenje tužbe kojom se pokreće upravni spor kada nema dokaza da je konačni upravni akt lično dostavljen stranci, počinje da teče od dana kada je stranka očigledno saznala za doneseni akt i njegovu sadržinu, što je faktičko pitanje koje treba u postupku utvrditi i tako utvrđeni datum izjednačiti s datumom lično izvršene dostave."

Iz obrazloženja:

"Rok za tužbu propisan u čl. 20. st. 2. ZUS-a računa se od dana kada je osporeni akt dostavljen stranci koja tužbu podnosi bez obzira da li je stranka učestvovala u postupku u kome je osporeni akt donesen. Pravilan je stav prvostepenog suda da se pravna situacija kada je donesen upravni akt, a nema dokaza da je lično dostavljen stranci koja podnosi tužbu, uz i očiglednu okolnost da je stranka saznala za doneseni akt i njegovu sadržinu, mora upodobiti lično izvršene dostave akta danom takvog saznanja. Pošto tužiocima osporeni akt nije dostavljen što je utvrdio i prvostepeni sud, a što nije ni dovedeno u pitanje, to bi značilo da bi se i u odnosu na tužioce smatralo da im je osporeni upravni akt dostavljen onog dana kada su oni saznali za donošenje tog akta i njegovu sadržinu, jer je očigledno da su za te okolnosti saznali (uz tužbu priložili osporeno rješenje)."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-61/98 od 16.09.1999)

"Tužbene navode tužioca da je propustio rok od 30 dana za podnošenje tužbe zbog bolesti i prijedlog da se tužba smatra blagovremeno podnesenom, treba tretirati kao prijedlog za povraćaj u pređašnje stanje zbog propuštenog roka za podnošenje tužbe, odlučiti o njegovoj osnovanosti prema stanju u spisu, navodima prijedloga i priloženim dokazima uz prijedlog, te u slučaju odbijanja kao neosnovanog, tužbu odbaciti kao neblagovremeno podnesenu."

Iz obrazloženja:

"Zakon o upravnim sporovima ne sadrži odredbe o povratu u pređašnje stanje pa u smislu čl. 60. istog Zakona za primjenu ovog pravnog instituta važe shodno odgovarajuće odredbe ZPP-a ('Sl. novine FBiH', br. 42/98). Odredbama čl. 106. st. 1. ZPP-a propisano je da ako stranka propusti rok ili ročište za preduzimanje takve radnje u postupku i zbog toga izgubi pravo na preduzimanje te radnje da će joj na njezin prijedlog dopustiti da naknadno obavi tu radnju, ako ocijeni da postoji opravdavajući razlozi za propuštanje. "

(Vrhovni sud FBiH, U-1808/98 od 03.02.1999)

"Prvostepeni sud je bio dužan da prvo odluči o prijedlogu za povraćaj u pređašnje stanje na osnovu čl. 106. do čl. 111. Zakona o parničnom postupku ('Sl. novine FBiH', br. 42/98-sada odredbe čl. 328. do čl. 333. Zakona o parničnom postupku ("Sl. novine FBiH" br. 53/03), a u skladu s odredbom čl. 60. Zakona o upravnim sporovima, pa tek nakon toga da rješava tužbu."

Iz obrazloženja:

"Prvostepeni sud je pobijanim rješenjem odbacio tužbu kao neblagovremenu, našavši da je podnesena poslije proteka zakonskog roka za podnošenje tužbe, a o prijedlogu tužiteljice za povraćaj u pređašnje stanje nije odlučivao. Prvostepeni sud je bio dužan da prvo odluči o prijedlogu za povraćaj u pređašnje stanje na osnovu čl. 106. do čl. 111. Zakona o parničnom postupku ('Sl. novine FBiH', br. 42/98-sada odredbe čl. 328. do čl. 333. Zakona o parničnom postupku ('Sl. novine FBiH', br. 53/03), a u skladu s odredbom čl. 60. Zakona o upravnim sporovima, pa tek nakon toga da rješava tužbu."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-44/01 od 13.11.2003.godine).

"Sud nije vezan za rješenje o upravljanju postupkom, pa sud može ukinuti ili izmijeniti svoje rješenje. Ali, suprotno, sud je vezan rješenjem kojim je dopustio povrat u prijašnje stanje jer se ne radi o rješenju o upravljanju parnicom."

(Županijski sud u Zagrebu, Gž. 6711/97 od 8.09.1998)

"Rješenje kojim se odbija prijedlog stranke jest svako rješenje kojim sud ne udovoljava nekom prijedlogu koji je stranka istaknula u parnici i takvo rješenje mora biti obrazloženo. Primjerice, to su rješenja kojima se odbija: prijedlog tužitelja da sud donese presudu zbog izostanka, prihvaćanje nagodbe stranaka, prijedlog za isključenje javnosti na glavnoj raspravi i sl. Tako i rješenje kojim se odbija prijedlog stranke za povrat u prijašnje stanje mora sadržavati obrazloženje."

(Okružni sud u Zagrebu, Gž-172/87 od 03.03.1987)

"Za utvrđivanje blagovremenosti tužbe mjerodavan je dan kad je tužba predana kod suda, odnosno izjavljena na zapisnik kod suda ili predana pošti preporučeno."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-78/52 od 11.11.1952)

"Kada je dostavnica o prijemu pismena koje se mora lično uručiti stranci potpisana imenom stranke, a taj potpis ne daje osnova sumnji da je stranku potpisalo neko drugo lice, niti stranka pruža za to kakve dokaze, onda treba smatrati da je stranka i potpisala dostavnicu."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-5598/59 od 23.10.1959)

"Dostavnicom upravnog organa o uručanju upravnog akta dokazuje se blagovremenost podnesene tužbe u upravnom sporu."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-143/52 od 09.12.1952)

"Nije opravdan razlog da se stranci dozvoli povrat u prijašnje stanje zbog propuštenog roka za ulaganje žalbe - tužbe zbog okolnosti što njezin zastupnik nije na vrijeme uložio to pravno sredstvo, budući da je prema opsegu punomoći bio ovlašten i za poduzimanje takve radnje."

(Upravni sud Hrvatske, Us-2950/78 od 10.01.1979)

"Okolnost da je stranka u zabludi o tome koliko dana ima određeni mjesec, ne predstavlja opravdan razlog za produženje roka."

(Vrhovni sud FBiH, Uis-734/66 od 11.11.1996)

"Pravo je stranke da rok za ulaganje tužbe koristi sve do isteka posljednjeg dana tog roka, pa je stoga pri ocjeni opravdanosti razloga za propuštanje roka, bez značaja je li prije nastupanja događaja koji je uvjetovao propuštanje, stranka imala mogućnost uložiti tužbu."

(Upravni sud Hrvatske, Us-1349/86 od 24.12.1986)

3. Sadržina tužbe

3.1 Elementi tužbe

Tužba je formalno-pravni podnesak pa stoga mora biti sastavljena u pismenom obliku i sadržavati sve formalno-pravne elemente propisane zakonom. Bitni elementi koje tužba mora da sadrži, prema pravnim pravilima propisanim ZUS-om, su slijedeći:

- ime i prezime i mjesto stanovanja, odnosno naziv (firmu) i sjedište tužioca ako tužbu podnosi pravno lice, uključujući i druge pojedivosti koje treba navesti u adresi tužioca: naziv ulice, broj, poštanski pretinac i sl.;
- naziv i sjedište tuženog, tj. organa koji je donio konačno rješenje;
- broj i datum upravnog akta protiv kojeg je tužba podnesena, osim u slučaju "ćutanja administracije" kad upravni akt nije donesen;
- zakonske razloge za pobijanje upravnog akta, kao i u kom pravcu i obimu se predlaže poništavanje upravnog akta;
- potpis podnosioca tužbe, tj. svojeručni potpis tužioca, odnosno ovlaštene osobe.

Prema odredbi ćl. 18. ZUS-a RS propisana je i obaveza oznaćavanja u tužbi zainteresiranih lica ako ih ima.

Medutim, prema pravilima propisanim ZUS-om BiH (ćl. 22) i BDBiH (ćl. 20) zadržana su rješenja ranijeg ZUS-a u odnosu na razloge tužbe, tako da je u tužbi dovoljno kratko izlaganje zbog ćega se podnosi tužba, odnosno zbog ćega tužilac smatra da je upravnim aktom povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes, tj. u ćemu vidi nezakonitost upravnog akta koji osporava.

Ako se tužbom traži povrat stvari ili naknada štete, tužba mora sadržavati i određen zahtjev u pogledu stvari ili visine pretrpljene štete.

Uz tužbu se mora podnijeti upravni akt u originalu, ili prepisu, odnosno foto-kopiji. Ovo je bitno zbog toga da sud, na temelju tog akta, mođe ocijeniti da li je to upravni akt, da li je konaćan u upravnom postupku, da li je protiv tog akta dopušteno vođenje upravnog spora, i ima li tužilac aktivnu legitimaciju za vođenje upravnog spora.

Uz tužbu se mora priložit i po jedan prepis tužbe, i priloge uz nju, za tuženi organ koji je donio upravni akt, kao i za svako zainteresirano lice u tom upravnom sporu, ako ih ima. Medutim, ako se radi o upravnom sporu zbog "ćutanja administracije", u tužbi će se navesti samo bitne ćinjenice i podaci, kojima se dokazuje da upravni akt nije donesen u roku, i uz to će se podnijeti odgovarajuć dokazi, kao i dokaz o obraćanju nadleđnoj upravnoj inspekciji. Osim toga, valja napomenuti da na poćetku tužbe treba navesti naziv suda kojem se podnosi, a na kraju priloge uz tužbu.

U odnosu na raniji ZUS, obavezni elementi tužbe novim ZUS-om FBiH i RS dopunjeni su sa - nazivom i sjedištem tuženog (i zainteresiranog lica u RS) i navođenjem zakonskih razloga za pobijanje upravnog akta, i ove dopune doprinose većoj urednosti tužbe.

Sudska praksa :

"Ne mođe se smatrati da tužba sadrži nedostatak koji sprećava rad suda ako je u tužbi naznaćen i naziv organa koji je donio osporeni upravni akt, datum i broj pod kojim je donesen, bez obzira na to što taj akt nije priložen uz tužbu ni dostavljen naknadno po nalogu suda."

(Vrhovni sud FBiH, Uđ-1/95 od 17.10.1997)

3.2 Razlozi za pobijanje upravnog akta

Razlozi iz kojih se upravni akt mođe pobijati, su zakonski razlozi, i određeni su pravnim pravilima propisanim ZUS-om. Upravni akt u upravnom sporu mođe se pobijati iz slijedećih razloga:

- ako akt sadrži takve nedostatke koji sprećavaju ocjenu njegove zakonitosti, ili nedostatke koji ga ćine ništavim;
- ako u aktu nije nikako ili nije pravilno primijenjen zakon, propis zasnovan na zakonu, ili opći akt;

- ako je akt donesen od nenadležnog organa;
- ako se u upravnom postupku, koji je prethodio aktu, nije postupilo po pravilima postupka, a naročito ako činjenično stanje nije potpuno i pravilno utvrđeno, ili ako je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja;
- ako je nadležni organ, rješavajući po slobodnoj ocjeni, prekoračio granice ovlaštenja koja su mu data pravnim propisima, i odlučio suprotno cilju u kome je ovlaštenje dato.

Ovi razlozi su alternativni. Može postojati samo jedan od ovih razloga pa da tužilac samo iz tog razloga tužbom pobija zakonitost konačnog upravnog akta. Nije od značaja u tom smislu ni redosljed kako su oni navedeni u ZUS-u. Svi su oni protivni načelu zakonitosti u upravnom postupku. Navedeni razlozi su ujedno i razlozi iz kojih je i moguće pokretanje upravnog spora, i dijele se na formalno-pravne i materijalno-pravne razloge.

Biće riječ o formalno-pravnim razlozima ako se radi o nenadležnosti organa ili o povredi pravila upravnog postupka. Nenadležnost organa može biti stvarna i mjesna, kao i rješavanje od strane neovlaštenog službenog lica organa koji je inače nadležan u premetnoj upravnoj stvari. Povrede pravila upravnog postupka odnosile bi se na nedostatke u provođenju upravnog postupka (kad činjenično stanje nije pravilno utvrđeno ili ako je iz utvrđenog činjeničnog stanja izveden nepravilan zaključak) ili nedostatke u formi upravnog akta (ako ne sadrži obrazloženje kad je ono propisano zakonom, ako nisu navedeni propisi na osnovu kojih je akt donijet ili ako akt nije potpisan i sl.).

U materijalno-pravne razloge spadaju povreda teksta pravnog propisa i povreda tumačenja ili pogrešne primjene pravnog propisa. U suštini to su oni razlozi koji se javljaju kad pri donošenju upravnog akta uopće nije primijenjen pravni propis kojim je uređen pravni odnos o kojem se odlučuje upravnim aktom.

Upravni akt se može pobijati i kad je riječ o diskrecionim upravnim aktima, odnosno ako je nadležni organ, rješavajući po slobodnoj ocjeni, prekoračio granice ovlaštenja koja su mu data pravnim propisima, i odlučio suprotno cilju u kome je ovlaštenje dato. I u ovom slučaju organ je dužan da donese akt u granicama ovlaštenja i u skladu s ciljem u kome je ovlaštenje dato, da provede postupak, utvrdi činjenično stanje i da u obrazloženju upravnog akta da razloge za njegovo donošenje i navede propis kojim se daje ovlaštenje da se upravna stvar riješi po slobodnoj ocjeni. U tom smislu i diskrecioni upravni akt mora biti formalno ispravan, i ako postoji povreda zakona iz bilo kog razloga (formalno-pravnog ili materijalno-pravnog) to je i razlog iz kojeg se takav akt i može pobijati.

Sudska praksa:

"U upravnom sporu sud utvrđuje zakonitost upravnog akta po propisima koji su važili u vrijeme njegovog donošenja i na temelju dokaza izvedenih u upravnom postupku."

(Vrhovni sud Jugoslavije, UŽ-686/53 od 29.06.1953)

"Prvostepeno rešenje mora se poništiti povodom žalbe kad je doneseno primenom zakonske odredbe koja je prestala važiti."

(Vrhovni sud Srbije, U-13611/64 od 17.02.1965)

"Kad je nakon donošenja prvostepenog rješenja izmijenjen propis, drugostepeni organ je dužan u žalbenom postupku ocijeniti zakonitost prvostepenog rješenja na temelju propisa koji je važio u vrijeme donošenja prvostepenog rješenja, odnosno u vrijeme kada je pravo stečeno."

(Vrhovni sud Jugoslavije, UŽ-939/65 od 05.02.1965)

"Prema odredbama čl. IX. 5.(1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine o vremenskom i prostornom važenju ranijih zakona koji su bili na snazi na dan stupanja na snagu tog Ustava, raniji republički zakoni (SRBiH i RBiH) mogu se primjenjivati na teritoriju FBiH i poslije 30.III.1994. godine ukoliko nisu u suprotnosti s Ustavom i na odnose koji nisu uređeni zakonima Federacije, a nakon donošenja federalnih zakona i njihovog stupanja na snagu, ne mogu se primjenjivati republički zakoni, nego samo federalni zakoni."

(Vrhovni sud FBiH, U-257/97 od 10.12.1997)

"Povreda pravila postupka o nadležnosti u rješavanju upravne stvari uvijek predstavlja nezakonitost."

(Upravni sud Hrvatske, Us-1980/83 od 30.12.1983)

"U upravnom postupku koji prethodi rješavanju upravne stvari moraju biti utvrđene činjenice koje su od utjecaja na rješenje te upravne stvari, i to u rješenju mora biti obrazloženo, osobito kada se zahtjev stranke odbija ili kada se stranci nalaže neka obaveza."

(Savezni vrhovni sud, UŽ- 626/53 od 16.06.1953)

"Organ u čijoj je nadležnosti rješavanje upravne stvari dužan je sam utvrditi činjenice koje su od važnosti za rješavanje upravne stvari, i ne može prepustiti da to utvrdi drugi organ."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-9210/61 od 25.11.1961)

"Ako se stranci ne omogući da se prije donošenja rješenja izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za donošenje rješenja, time je učinjena povreda pravila postupka koja predstavlja razlog za poništenje rješenja."

(Savezni vrhovni sud, UŽ- 3695/57 od 13.09.1957)

"Učinjena je bitna povreda upravnog postupka kada nije održana usmena rasprava u slučajevima kada se ona mora održati prema odredbama ZUP-a, jer stranci nije omogućeno aktivno sudjelovanje u ispitnom postupku."

(Vrhovni sud BiH, UŽ- 160/83 od 23.12.1983)

"Prilikom donošenja novog rješenja stranci (tužitelju) mora se pružiti mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja, što je bitno za utvrđivanje pravog stanja stvari - materijalne istine."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-533/95 od 6.07.1995)

"Načelo saslušanja stranke treba da bude zastupljeno i u postupku rješavanja žalbe kada drugostepeni organ sam utvrđuje odlučne činjenice, pa u takvim slučajevima drugostepeni organ treba omogućiti stranci izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za donošenje drugostepenog rješenja."

(Vrhovni sud Jugoslavije, UŽ- 7329/64 od 19.12.1964)

"I kada rešava po slobodnoj oceni nadležni organ je dužan utvrditi pravo stanje stvari, tj. sve činjenice koje mogu biti od utjecaja na rešavanje, pa i onda kada je izričito propisom oslobođen da u obrazloženju rešenja navede razloge kojima se rukovodio pri donošenju rešenja."

(Vrhovni sud Srbije, U-5226/80 od 21.01.1981)

"U rešenju koje donosi na temelju slobodne ocene organ je dužan izneti razloge kojima se rukovodio pri izboru alternative u smislu kako je rešio upravnu stvar, sem kada je zakonom oslobođen te obaveze."

(Vrhovni sud Srbije, U-7907/64 od 21.10.1964)

"Učinjena je povreda postupka kada ista osoba vodi i prvostepeni i drugostepeni upravni postupak."

(Upravni sud BiH, U-460/81 od 18.09.1981)

"Ne može voditi upravni postupak ni doneti rešenje službeno lice koje je u istoj stvari učestvovalo kao veštak."

(Vrhovni sud Srbije, U-1941/73 od 7.12.1973)

"Donošenje rješenja bez obrazloženja predstavlja bitnu povredu pravila postupka koja povlači poništavanje rješenja u žalbenom postupku, odnosno u upravnom sporu."

(Savezni vrhovni sud, U-5037/61 od 27.07.1961)

3.3 Nove činjenice i novi dokazi

Prema pravnim pravilima propisanim ZUS-a FBiH i RS, što je novina u odnosu na raniji ZUS, regulirano je pravo kad tužilac u tužbi može iznositi nove činjenice i predlagati nove dokaze. Prije svega, kao načelo prihvaćeno je da se u tužbi ne mogu iznositi nove činjenice i predlagati novi dokazi. Međutim, izuzetno, u tužbi se mogu iznositi nove činjenice i predlagati novi dokazi, ali samo ako su ispunjena, i to kumulativno dva uslova:

- prvo, da nove činjenice i novi dokazi nesumnjivo ukazuju da je činjenično stanje očigledno drugačije od onog koje je utvrđeno u upravnom postupku;
- drugo, da tužilac pruži dokaze da nove činjenice i nove dokaze, bez svoje krivice, nije mogao iznijeti, odnosno predložiti do završetka upravnog postupka.

Kako sud rješava spor po pravilu na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku, a samo izuzetno sam na raspravi utvrđuje činjenično stanje, to i proizilazi ovakav restriktivan stav u odnosu na iznošenje novih činjenica i predlaganje novih dokaza u tužbi kojom se pokreće upravni spor. Slično je i u parničnom postupku (čl. 77, 102. st. 2. i 207. st. 1. ZPP-a). Stranke u toku glavne rasprave mogu iznositi nove činjenice i predlagati nove dokaze samo ako učine vjerovatnim da ih bez svoje krivice nisu mogli iznijeti, odnosno predložiti na pripremnom ročištu. Stav je još restriktivniji u postupku po žalbi, u kojoj se, u pravilu, ne mogu iznositi nove činjenice i predlagati novi dokazi, osim ako žalilac pruži dokaze da ih bez svoje krivice nije mogao iznijeti, odnosno predložiti do zaključenja glavne rasprave.

Dužnost dokazivanja činjenica, prema pravnim pravilima koja propisuje ZUS, pada na teret stranke koja se na njih poziva. Dakle, svaka stranka je dužna dokazati činjenice na koje se poziva odgovarajućim dokazima. Ako stranka ne predoči dokaze za svoje navode, ili se na osnovu izvedenih dokaza ne može sa sigurnošću utvrditi neka odlučna činjenica, o njenom postojanju sud će zaključiti primjenom pravila o teretu dokazivanja. To znači, da će stranka koja ne uspije da dokaže pravno relevantne činjenice izgubiti spor. Ovim se i odustalo od dosadašnjeg ustavnog i zakonskog načela utvrđivanja materijalne istine, koje je ranije važilo u svim postupcima pred sudovima.

Međutim, ovakvo pravilo u odnosu na iznošenje novih činjenica i novih dokaza, te dužnost dokazivanja činjenica, nije sadržano u ZUS-u BiH i BDBiH, ali se ono u suštini ostvaruje supsidijarnom primjenom odgovarajućih odredbi parničnog postupka.

IX PRETHODNI – PRIPREMNI POSTUPAK PO TUŽBI

1. Otklanjanje nedostataka tužbe

Tužba kojom se pokreće upravni spor, mora imati obavezne elemente, u smislu pravila propisanih ZUS-om, da bi sud mogao nesmetano po njoj da postupa. Tužba je u formalnom smislu podnesak i mora biti sastavljena u pismenom obliku i sadržavati formalno-pravne elemente propisane zakonom. Ako tužba ima nekih formalnih nedostataka, koji sprečavaju sud da nesmetano po njoj postupa, ako je nepotpuna ili nerazumljiva, sud će pozvati tužioca, da u ostavljenom roku otkloni nedostatke tužbe. Pri tome će ga poučiti šta i kako treba da učini, i ukazati mu na posljedice koje će nastati ako ne postupi po traženju suda. Ako tužilac, u ostavljenom roku, ne otkloni nedostatke tužbe, sud će rješenjem odbaciti tužbu kao neurednu. U vezi s tim prema ZUS-u RS (čl. 21. st. 2) ne postavljaju se nikakvi dodatni uslovi. Međutim, prema ZUS-u FBiH (čl. 24. st. 2) tužba će se odbaciti ako su nedostaci takvi da sprečavaju sud da po njoj postupa, a prema ZUS-u BiH (čl. 24. st. 2) i ZUS-a BDBiH (čl. 22. st. 2) tužba će se odbaciti ako su nedostaci takvi da sprečavaju rad suda i ako sud ne nađe da je osporeni konačni akt po zakonu ništav. Ipak, bez obzira na ove istaknute razlike, sud može postupati samo po urednoj tužbi koja sadrži formalno-pravne elemente propisane zakonom.

Sudska praksa:

"Tužba podnesena od strane lica koje se deklariralo kao punomoćnik lica označenog kao tužilac, a bez prilaganja punomoćja odbacuje se kao neuredna ako podnosilac tužbe svoje svojstvo punomoćnika toga lica, na poziv predsjednika vijeća, ne potvrdi odgovarajućim punomoćjem u određenom roku."

Iz obrazloženja: "Dana 23.07.1999.godine K.V., advokat iz B.L., podnio je ovom sudu tužbu u napred označenoj stvari u ime S.Z. iz B.L. Međutim, iako se u tužbi deklarirao kao punomoćnik lica u čije ime je podnio tužbu, to svojstvo nije potvrdio odgovarajućim punomoćjem, pa ga je ovaj sud, postupajući po odredbama čl. 28. st. 1. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. glasnik RS', br. 12/94) aktom od 06.07.2000. godine pozvao da to punomoćje dostavi u roku od 15 dana uz upozorenje da će, u protivnom, tužba biti odbačena kao neuredna. Iz vraćene dostavnice proizlazi da je taj poziv advokat K.V. primio 20.07.2000. godine, ali u datom roku, a ni do dana odlučivanja u ovoj stvari, pozivu nije udovoljio. Kod takvog stanja stvari, a na osnovu odredbe čl. 28. st. 2. Zakona o upravnim sporovima, ovaj sud je odlučio kao u dispozitivu ovog rješenja."

(Vrhovni sud RS, U-528/99 od 09.09.2000)

"Kad tužilac uz tužbu ne podnese osporeni akt u originalu ili prepisu, odnosno njegovu fotokopiju, pa to ne učini ni po pozivu suda u određenom roku, kao ni tužena strana ni po ponovljenom traženju suda da dostavi spise predmeta s tim aktom, tužba se smatra neurednom i kao takva odbacuje."

Iz obrazloženja:

"Dana 08.12.1999.godine tužilac je preporučenom pošiljkom podnio ovom sudu tužbu protiv napred navedenog osporenog akta, kojim mu je, prema navodima iz tužbe, odbijena nje-

gova žalba protiv rješenja Odsjeka B.L. br.: 05-050-02-02-223/99. A ovim prvostepenim rješenjem, čiji datum donošenja nije označen, također, prema navodima iz tužbe, potvrđeno je da je M.M. iz B.L. nosilac stanarskog prava na stanu u zgradi broj 5/P, u ul. D.M., u B.L. Postupajući po toj tužbi, ovaj sud je primjerak iste dostavio tuženoj strani s uputom o pravu odgovora i pozivom da dostavi spise predmetne upravne stvari, sve u roku od 15 dana. Prema vraćenoj dostavnici, tužena strana je to primila 26.02.2002.godine, ali u tako određenom roku odgovor nije dala, a spise predmeta nije dostavila ni u novoodređenom petnaestodnevnom roku po ponovljenom traženju, koje joj je uručeno 02.04.2002. godine, pa je tako preostalo da se ovaj upravni spor riješi i bez tih spisa na osnovu odredaba čl. 32. st. 3. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. glasnik RS', br. 12/94 - u daljem tekstu: ZUS). Međutim, u nemogućnosti da zbog nedostatka spisa predmeta postupi po tužbi u ovoj stvari, ovaj sud je aktom od 16.05.2002. godine pozvao tužioca da u roku od osam dana dostavi u spise predmeta primjerak osporenog akta, kojeg je inače bio dužan da dostavi uz tužbu u smislu odredaba čl. 26. st. 1. ZUS-a. U tu svrhu ostavljen mu je rok od osam dana računajući od dana primitka tog akt, i pri tom je upozoren da će za slučaj neudovoljenja tome pozivu tužba biti odbačena kao neuredna. Prema vraćenoj dostavnici, tužilac je taj akt primio 23.05.2002. godine ali u datom roku a ni do dana odlučivanja u ovoj stvari, nije otklonio naprijed pomenuti nedostatak, koji je takve prirode da sprečava rad suda po tužbi u ovom upravnom sporu. Sljedstveno tome, a na osnovu čl. 28. ZUS-a, tužba u ovoj stvari se odbacuje kao neuredna."

(Vrhovni sud RS, U- 9/00 od 18.06.2002)

"Sud može odbaciti tužbu kao neurednu u slučaju kada tužilac tužbu nije potpisao, a punomoćnik koji se javi sudu u određenom roku nije dostavio punomoć za vršenje parničnih radnji."

(Vrhovni sud Srbije, Gž-1620/82)

"U postupku suda koji se upustio u meritorno raspravljanje na osnovu nepotpune ili nerazumljive tužbe, a nije prethodno pozvao tužioca da otkloni nedostatke tužbe, postoji nedostatak koji sprečava da se sporna stvar iscrpno pretrese i ocijeni."

(Savezni vrhovni sud, Už-1287/53 od 19.09.1953)

"Kada tužilac ne udovolji pozivu suda za otklanjanje nedostataka koji sprečavaju rad suda, sud ne može o stvari meritorno odlučivati, već je dužan tužbu odbaciti."

(Savezni vrhovni sud, Už-2332/60 od 16.04.1960)

"Ako tužbu podnese poslovno nesposobna stranka kojoj je postavljen staratelj, sud će pozvati staratelja da se u danom roku izjasni o tužbi. U slučaju da staratelj ne odgovori, sud će odbaciti tužbu jer su to nedostaci koji sprečavaju dalje vođenje postupka."

(Upravni sud Hrvatske, Us-593/78 od 13.11.1979)

"Neukoj i nepismenoj stranci koja nije u potpunosti udovoljila traženju suda u otklanjanju nedostataka tužbe u upravnom sporu, sud je dužan pomoći, prije nego što odbaci tužbu."

(Vrhovni sud Jugoslavije, Uis-1129/67 od 09.06.1967)

"Rješenje o odbacivanju tužbe kao neuredne smatra se donesenim tek kada je otpremljeno. Ovakvo rješenje nije moguće donijeti ako je prije otpremanja pristigao podnesak stranke kojim ispravlja tužbu iako je takav podnesak pristigao nakon isteka roka određenog od strane suda."

(Vrhovni sud SRBiH, Gž-560/71)

2. Odbacivanje tužbe

Ako tužilac, u ostavljenom roku, ne otkloni nedostatke tužbe, o čemu je prethodno ukazano, sud će rješenjem odbaciti tužbu kao neurednu. Međutim, sud će podnesenu tužbu rješenjem odbaciti ne ulazeći u meritum raspravljanja po tužbi, niti pribavljanja odgovora na tužbu, i kad nisu ispunjeni procesni uslovi za vođenje upravnog spora. To će učiniti odmah u prvoj fazi postupka - fazi prethodnog ispitivanja tužbe, ali i u svakom stadiju postupka, ako utvrdi da ti uslovi ne postoje.

Razlozi zbog kojih će sud odbaciti tužbu, propisani su ZUS-om, i u vezi s tim, u potpunosti su preuzete odredbe ranijeg ZUS-a. Naime, sud će rješenjem odbaciti tužbu, i to u svakom stadiju postupka, ako utvrdi:

1) - da je tužba neblagovremena, prijevremena ili podnesena od neovlaštenog lica

Tužba je neblagovremena ako nije podnesena u roku određenom prema pravilima propisanim ZUS-om. Taj rok je 30 dana (odnosno dva mjeseca prema ZUS-u BiH) od dana dostavljanja upravnog akta stranci koja podnosi tužbu. Za utvrđivanje blagovremenosti, bitan je dan kad je tužba predana nadležnom sudu, odnosno predana pošti preporučeno.

Tužba je prijevremena, odnosno preuranjena ako je podnesena prije isteka rokova i procedure utvrđenih prema pravnim pravilima propisanim ZUP-om. Upravni spor se može pokrenuti i u svim slučajevima "ćutanja administracije", ali samo nakon protoka propisanog roka za donošenje konačnog rješenja u upravnom postupku, i proteku roka po ponovljenom zahtjevu, odnosno po obraćanju nadležnoj upravnoj inspekciji. Dakle, ako bi stranka podnijela tužbu prije isteka tih rokova i procedure, tužba bi bila preurenjena i kao takvu sud će je odbaciti. Međutim, bitno je ukazati, da stranka odbacivanjem tužbe zbog prijevremenosti, ne gubi i pravo da kasnije, kad ispuni uslove, ponovo podnese tužbu.

Primjer:

Tužbom za pokretanje upravnog spora tužilac osporava drugostepeni upravni akt kojim je odbijena žalba protiv prvostepenog upravnog akta, a osporeni upravni akt je donesen, a time je i tužba podnesena, nakon donošenja rješenja likvidacionog suda o otvaranju i zaključenju postupka likvidacije nad tužiocem. Sud je u konkretnom slučaju tužbu odbacio cijeneći da tužilac u vrijeme podnošenja tužbe nije imao stranačku legitimaciju, jer da tada kao pravno lice nije postojao.

Iz obrazloženja:

"Prema čl. 40. st. 1. Zakona o opštem upravnom postupku, stranka u postupku može biti svako fizičko i pravno lice, a odredbama čl. 12. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. glasnik RS', br. 12/94) tužilac u upravnom sporu može biti pojedinac, pravno lice, organizacija, grupa lica naselje i sl. koji smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu... Prema članu 1. st. 1. Zakona o preduzećima ('Sl. glasnik RS', br. 24/98) preduzeće je pravno lice koje obavlja djelatnost radi sticanja dobiti. Članom 5. tog zakona je regulirano da preduzeće stiče svojstvo pravnog lica upisom u sudski registar. Prema odredbama čl. 153. do 159. Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji, regulisani su uslovi za sprovođenje i postupak likvidacije pravnih lica. Prema čl 157 st. 1. odredbe ovog zakona koje se odnose na stečajni postupak shodno se primjenjuju i na postupak likvidacije ako ovim zakonom nije drugačije određeno. Odredbom čl. 151. propisano je da danom upisa u sudski registar rješenja o zaključenju stečajnog postupka dužnik prestaje da postoji i briše se upis iz st. 1 ovog člana. Članom 92. tog zakona propisano je da danom otvaranja stečajnog postupka prestaju prava poslovnog organa, zastupnika kao i organa upravljanja dužnika i te funkcije

je prelaze na stečajnog upravnika... Dakle, nesporno je da je osporeni akt donesen nakon donošenja rješenja o otvaranju i zaključivanju postupka likvidacije preduzeća-tužioca, kao i da je tužba u ovom upravnom sporu podnesena nakon donošenja tog rješenja. S tim u vezi, tužilac u vrijeme podnošenja tužbe nije imao stranačku legitimaciju u skladu s navedenim zakonskim odredbama, (čl. 1. st. 1. i čl. 5. Zakona o preduzećima /'Sl. glasnik RS', br. 24/98/ i čl. 92, 153. do 159. Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji /'Sl. glasnik RS', br. 37/93 i 28/96/ a koje su citirane u obrazloženju), jer tada kao pravno lice nije postojao. Zbog toga je tužba odbačena, zbog nedostatka stranačke legitimacije, primjenom odredbi čl. 29. st. 1. tač. 3. a u vezi sa čl. 12. ZUS-a."

(Vrhovni sud RS, U-791/01 od 18.05.2005)

Sudska praksa:

"Kako se upravni spor, pod uslovima propisanim zakonom, može voditi i protiv prvostepenog akta (čl. 7. st. 1, čl. 8. i 19 Zakona o upravnim sporovima BDBiH), ocijenjeno je da se u konkretnom slučaju ne radi o preuranjenosti nego o neblagovremenosti tužbe."

Iz obrazloženja:

"... proizilazi da je tužba tužioca odbačena kao preuranjena zbog toga što je podnešena prije nego što je odlučeno o uloženoj žalbi na prvostepeno rješenje, odnosno zato što 'u spisu nema podatka da je tužilac po proteku zakonskih rokova za odlučivanje po žalbi pismenim putem tražio da se donese odluka u kom slučaju bi mogao pokrenuti upravni spor kao da je njegova žalba odbijena u smislu čl. 25. Zakona o upravnim sporovima RS, ali ne protiv prvostepenog rješenja'. Osnovano žalba tužioca ukazuje na neosnovanost zaključka prvostepenog suda o nemogućnosti pokretanja upravnog spora protiv prvostepenog upravnog akta i preuranjenosti tužbe. Upravni spor se, pod uslovima propisanim zakonom, može voditi i protiv prvostepenog akta (čl. 7. st. 1. čl. 8. i 19. Zakona o upravnim sporovima Brčko Distrikta BiH). Što se tiče vremena podnošenja, po ocjeni ovog suda, u konkretnom slučaju se ne radi o preuranjenosti nego o neblagovremenosti tužbe. Naime, u tužbi se eksplicitno navodi da je žalbu na rješenje čije se poništenje traži tužilac uložio 13.04.1999. godine, te da je 'od podnošenja žalbe do tužbe prošlo više od četiri mjeseca a da žalba nije riješena' (tužba podnesena 18.08.1999. godine)... To je slučaj pokretanja spora zbog tzv. 'ćutanja administracije'. U konkretnom slučaju, tužilac se dopisima od 25.05.1999. godine i 7.6.1999. godine obraćao drugostepenom organu - Ministarstvu unutrašnjih poslova RS sa zahtjevom da odluči o žalbi (dopis priložen uz žalbu). Kako je žalba podnesena 13.04.1999. godine to se, međutim, nijedno od tih obraćanja ne može prihvatiti kao zahtjev iz čl. 25. Zakona o upravnim sporovima RS, nego samo kao urgencije za brzo rješavanje žalbe, odnosno kao zahtjev podnesen u okviru 60 dana koje je drugostepeni sud imao na raspolaganju za odlučivanje. Tek nakon proteka roka od 60 dana, tužilac je mogao tražiti donošenje odluke daljem roku od sedam dana, te nakon proteka tog roka i pokrenuti upravni spor kao da je žalba odbijena. Naravno, upravni spor se nakon toga nije mogao podnijeti bilo kada, nego u okviru roka od 30 dana (taj rok je isiticao 20.07.1999 godine). U konkretnom slučaju, tužba tužioca je podnesena tek 18.08.1999.godine, dakle, nakon proteka tog roka..."

(Apelacioni sud BDBiH, UŽ-20/04 od 12.08.2004)

"Rješenjem kojim je odbačena žalba zbog toga što je izjavljena od neovlaštenog lica može biti povrijeđeno samo pravo ili neposredan lični interes podnosioca žalbe, pa druga lica nisu aktivno legitimisana (ovlaštena) da protiv tog akta pokrenu upravni spor podnošenjem tužbe."

Iz obrazloženja:

"Pravo na pokretanje upravnog spora u smislu odredbe čl. 2. st. 1 i čl. 12. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. list SFRJ', br. 4/77) ima lice kome je upravni aktom povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu. Rješenjem kojim se odbacuje žalba zbog toga što je ista izjavljena od neovlaštenog lica, može biti povrijeđeno neko pravo (pravo na žalbu) ili neposredni lični interes samo podnosioca žalbe, pa je samo lice koje je izjavilo žalbu legitimirano da protiv takvog upravnog akta pokrene upravni spor..."

(Vrhovni sud BiH, U-1540/89 od 08.02.1990)

"Kako iz tužbe i priloga uz tužbu ne porizilazi da se tužiteljica obratila upravnoj inspekciji u skladu sa članom 10. Zakona o upravnim sporovima, to nisu ispunjeni uvjeti iz čl. 20. st. 1. i čl. 10. Zakona o upravnim sporovima za pokretanje tužbe u upravnom sporu radi 'čutanja administracije', pa je tužbu tužiteljice, a na osnovu čl. 25. st. 1. tač. 1. Zakona o upravnim sporovima FBiH, valjalo kao prijevremenu odbaciti".

(Kantonalni sud u Bihaću, 001-0-U-06-000258 od 16.09.2006. godine).

"Preduzeće registrirano za obavljanje revizije prethodno izvršene vlasničke transformacije nije legitimirano za pokretanje upravnog spora, već samo taksativno navedene osobe u čl. 9.

Uredbe o reviziji prethodno izvršene vlasničke transformacije ('Sl. novine FBiH', br. 1/98), pa stoga tužbu treba odbaciti kao podnesenu od neovlaštene osobe."

(Vrhovni sud FBiH, U-578/98 od 25.09.2000)

"Osoba koja koristi stan bez pravne osnove nema legitimaciju za tužbu protiv rješenja o davanju tog stana na privremeno korištenje, jer tužitelju nije povrijeđeno nikakvo njegovo pravo ili neposredni interes utemeljen na zakonu."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-8997/93 od 12.01.1994)

"Javno pravobranilaštvo nije legitimirano za podnošenje tužbe protiv rješenja donesenog u postupku obustave građenja."

(Upravni sud Hrvatske, Us-5678/85 od 29.01.1986)

2) - da akt koji se tužbom osporava nije upravni akt

Upravni spor se može voditi samo protiv upravnog akta. Upravni akt prema pravnim pravilima propisanim ZUS-om je akt kojim nadležni organ (organi uprave, upravne ustanove i institucije koje vrše javna ovlaštenja), rješava o izvjesnom pravu ili obavezi pojedinca ili pravnog lica u nekoj upravnoj stvari. Dakle, ako utvrdi da akt koji se tužbom osporava nije upravni akt, sud će rješenjem tužbu odbaciti.

Primjer:

Tužilac je podnio tužbu za pokretanje upravnog spora kojom osporava odluku tuženog Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH kojom je odbačen njegov zahtjev za ponovno razmatranje Odluke o imenovanju predsjednika i sudija jednog od kantonalnih sudova u FBiH. Nakon prethodnog ispitivanja postojanja procesno-pravnih pretpostavki za vođenje upravnog spora sud je tužbu odbacio cijeneći da akt koji se tužbom osporava nije konačni upravni akt kojeg je donijela institucija BiH.

Iz obrazloženja:

"Institucije BiH u smislu čl. 4. Zakona o upravnim sporovima BiH ('Sl. glasnik BiH', br. 19/02) su ministarstva BiH i njihova tijela, javne agencije, javne korporacije, institucije BDBiH i druge organizacije utvrđene zakonom države BiH koje vrše javne ovlasti, koje su Ustavom BiH određene u nadležnost BiH (mjerodavne institucije)... Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, u smislu čl. 4. Zakona o upravnim sporovima BiH nije institucija BiH, niti se radi o drugoj organizaciji utvrđenoj zakonom države BiH koja vrši javnu ovlast, a koja joj je Ustavom BiH određena u nadležnost. Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH prema odredbi čl. 4. Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH ('Sl. glasnik BiH', br. 29/02 i 39/03) samostalan je organ u BiH, čiji je zadatak da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno sudstvo na nivou BiH. Budući da tuženo Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH nije mjerodavna institucija BiH u smislu čl. 4. navedenog zakona, to akt koji tužilac tužbom osporava nije konačan upravni akt kojeg je donijela institucija BiH, pa se zato tužba smatra nedopuštenom."

(Sud Bosne i Hercegovine, Ur-07/04 od 31.03.2004)

Sudska praksa:

"Odluka Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica (CRPC) kojom se nosiocu stanarskog prava ili članu njegovog porodičnog domaćinstva vraća u posjed stan, nije upravni akt, pa se ne može pobijati tužbom u upravnom sporu."

Iz obrazloženja:

"Prema čl. 4. Zakona o upravnim sporovima pod organom u smislu tog zakona, podrazumijevaju se organi uprave i upravne ustanove Federacije BiH i kantona, gradonačelnik i općinski načelnik i gradske i općinske službe za upravu kao i institucije koje imaju javne ovlasti kad u vršenju javnih ovlasti rješavaju u upravnim stvarima. Kako Komisija za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica (CRPC) nije organ iz čl. 4. citiranog zakona, to njena odluka koju tužilac pobija ne predstavlja upravni akt, pa se protiv iste ne može voditi upravni spor. Navedena odluka predstavlja izvršni naslov u smislu odredbi čl. 7. st 6. Zakona o izvršenju Odluke Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica ('Sl. novine FBiH', br. 43/99. i 51/00) na temelju kojih se u upravnom postupku provodi izvršenje i u tom postupku obezbjeđuje nosiocu stanarskog prava ili članovima njegovog porodičnog domaćinstva povrat u posjed stana."

(Vrhovni sud FBiH, U-1825/03 od 08.09.2004)

"Pismeno obavještenje organa uprave kojim se stranka obavještava da organ ne prihvata njen zahtjev za ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja i kada je donijeto u formi rješenja nema karakter upravnog akta protiv kojeg se može izjaviti žalba ili pokrenuti upravni spor."

Iz obrazloženja:

"Odredbom čl. 265. st. 2. preuzetog Zakona o općem upravnom postupku (sada čl. 262. st. 2. ZUP-a) propisano je da se pod uslovima iz st. 1. ovog člana a po zahtjevu stranke može ukinuti ili izmijeniti i pravosnažno rješenje koje je nepovoljno za stranku. Ako organ nađe da ne treba da se rješenje ukine ili izmijeni, dužan je o tome obavijestiti stranku. Obavještenje u smislu st. 2. citiranog člana nema karakter upravnog akta iz čl. 6. ZUS-a (čl. 9. ZUS-a) s obzirom na to da odbijanje odnosnog zahtjeva stranke ne predstavlja odlučivanje o nekom pravu ili obavezi tužioca. Protiv takvog obavještenja nema izjavljivanja žalbe niti je dopušteno vođenje upravnog spora pošto je to pravo dato samo u slučaju donošenja rješenja kojim se mijenja ili ukida ranije pravosnažno rješenje, a ne i u slučaju kada upravni organ nađe da

ovakvoj izmjeni ili ukidanju pravosnažnog rješenja nema mjesta, kakav je slučaj u konkretnom slučaju."

(Vrhovni sud FBiH, U-2171/99 od 18.06.2004)

" Odluka ministra Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, kojom produžava važnost privremenih redova vožnje u javnom prometu na teritoriji Federacije, nije upravni akt nego akt normativnog sadržaja, jer upravni akt u smislu ovih odredaba ZUS-a mora osim bitnih svojstava u pogledu donositelja, autoritativnosti i pravnog djelovanja, ispunjavati i uvjet u pogledu konkretnosti, tj. da se radi o pojedinačnom aktu kojim se rješava subjektivna pravna situacija određenog pojedinačnog subjekta (osobe ili organizacije), te da se radi o upravnoj stvari. Oспораваном odlukom tuženog (ministra) uređena je jedna objektivna opša situacija jednako za svakog i zato ta odluka ne predstavlja upravni akt."

(Vrhovni sud FBiH, U-59/97 od 14. 05. 1997)

"Osporeno rješenje Vlade RS kojim je odlučeno o poništenju ranijih njenih odluka o prenosu prava vlaništva na putničkim automobilima na tužioca nema karakter upravnog akta u smislu čl. 6. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. glasnik RS', br. 12/94)."

Iz obrazloženja:

"Tužena nije prilikom donošenja osporene odluke odlučila s pozicija državne vlasti neposrednom primjenom pravnih propisa u kakvoj upravnoj stvari, pa ta odluka nema karakter upravnog akta u smislu naprijed navedene odredbe čl. 6. Zakona o upravnim sporovima. Pravna zaštita u ovakvoj pravnoj situaciji ostvaruje se u parničnom postupku kod nadležnog suda. Otuda se tužba u ovoj stvari odbacuje na osnovu odredbi čl. 29. st. 1. tač. 2. a u vezi sa čl. 6. Zakona o upravnim sporovima."

(Vrhovni sud RS, U-472/01, od 22.10.2003)

"Odluka drugostepene stambene komisije tuženog kojom je odlučila o prenosu starnarskog prava u funkciji davanja stana na korištenje, nema karakter upravnog akta jer nije donesena u upravnoj stvari pa se ne može osporavati u upravnom sporu. Pravna zaštita u ovakvoj pravnoj situaciji ostvaruje se podnošenjem posebnog zahtjeva nadležnom stambenom organu na osnovu odredaba čl. 22. Zakona o stambenim odnosima."

(Vrhovni sud RS, U-186/01 od 15.10.2003)

"Nalaz, ocjena i mišljenje stručnog organa za ocjenjivanje sposobnosti lica za vojnu službu nema karakter upravnog akta u smislu čl. 9. Zakona o upravnim sporovima pošto se njime ne odlučuje o pravu ili obavezi vojnog lica, te se protiv istog ne može voditi ni upravni postupak ni upravni spor."

(Vrhovni sud FBiH, U-118/98 od 01.04.1998)

"Akt koji je donesen od strane direktora Agencije za bankarstvo BiH na osnovu čl. 4. st. 1. tač. b) i čl. 11. st. 1. tač. b) Zakona o agenciji za bankarstvo FBiH, a u vezi sa čl. 57 st. 5. tač. 10. i st. 6. i 7. navedenog člana te čl. 67. st. 2. tač. 3. podtačka b) Zakona o bankama, u postupku rješavanja po zahtjevu privremenog upravnika banke u privremenoj upravi ne predstavlja pojedinačni akt, već akt koji se odnosi na neograničen broj osoba pravnih lica, koji je po svojoj pravnoj prirodi opći akt, i kojim aktom Agencija za bankarstvo u smislu svojih zakonskih ovlaštenja regulira obavljanje unutrašnjeg i vanjskotrgovinskog platnog prometa, tj. akt o organizaciji i načinu rada i poslovanja banaka. Dakle, donesena rješenja od strane tuženog su nalozi Agencije koji se odnose

na način rada i organizacije između Agencije za bankarstvo i banaka, pa se protiv naloga Agencije ne može pokrenuti upravni spor, niti voditi upravni postupci, jer isti ne predstavljaju pojedinačni akt, kako je to predviđeno u čl. 8. a u vezi sa čl. 4. Zakona o upravnim sporovima..."

(Kantonalni sud u Sarajevu, U-1005/05 od 24.06.2005)

"Odluka Višeg vojno-disciplinskog suda, kojom je odlučeno o disciplinskoj odgovornosti aktivnog vojnog lica zbog disciplinskog prestupa i kojom je izrečena disciplinska kazna gubitka službe, nije upravni akt u smislu odredaba Zakona o upravnim sporovima, jer se ne radi o upravnoj stvari, kao jednog od bitnih sadržajnih obilježja upravnog akta, pa se protiv te odluke ne može voditi upravni spor."

(Vrhovni sud FBiH, U-805/02 od 11.04.2002)

"Akt kojim je drugostepeni organ po izjavljenoj žalbi naložio prvostepenom organu da u određenom roku odluči po zahtjevu stranke (tzv. 'ćutanje administracije') ne predstavlja upravni akt i protiv njega se ne može pokrenuti upravni spor."

Iz obrazloženja:

"... Ovaj akt ne predstavlja upravni akt u smislu čl. 9. st. 2. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. novine FBiH', br. 2/98 i 8/00), pa se protiv istog ne može voditi upravni spor (st. 1. istog člana), jer se njime nije rješavalo o izvjesnom pravu ili obavezi tužiteljice a ni drugog građanina, već o sporednim pitanjima u postupku..."

(Vrhovni sud FBiH, U-2163/02 od 18.09.2003)

"Akt odbora državne uprave za žalbe, kojim se odlučuje o statusu državnih službenika, nema karakter upravnog akta, pa se protiv takvog akta u smislu čl. 6. Zakona o upravnim sporovima, ne može voditi upravni spor."

Iz obrazloženja:

"... Odbor državne uprave za žalbe (...) ne spada u organe državne uprave propisne čl. 2. ovog Zakona, pa mu se javno ovlaštenje za postupanje u upravnoj stvari može dati samo zakonom ili odlukom Vlade utemeljenom na Zakonu. Kako je pomenutim čl. 9. Zakona regulisano da Odbor u skladu sa zakonom razmatra odluke organa državne uprave i Agencije koje se odnose na status državnih službenika, kao i odlučivanje o njihovom raspoređivanju u okviru organa državne uprave ne vrši s pozicije vlasti u okviru javnog ovlaštenja, zbog čega rješavanje u ovoj pravnoj stvari spada u oblast radnih odnosa državnih službenika, koju reguliše predmetni zakon. Prema tome, osporeni akt nema karakter upravnog akt i protiv istog se ne može voditi upravni spor, pa je sudska zaštita obezbijedena putem redovnog suda čija se stvarna nadležnost zasniva na odredbi čl. 26. st. 2. tač. 2 b. Zakona o sudovima u RS ('Sl. glasnik RS', br. 111/04). "

(Okružni sud u Banjoj Luci, U-520/05 od 11.10.2005)

"Zaključak o izuzeću službene osobe predstavlja akt koji se tiče vođenja postupka, pa se ne smatra upravnim aktom u smislu čl. 8. Zakona o upravnim sporovima FBiH protiv kojeg se može voditi upravni spor".

Iz obrazloženja:

"Ispitujući da li postoje procesno-pravne pretpostavke za vođenje upravnog spora, sud je tužbu tužioca obacio kao nedopuštenu, iz razloga jer tužilac tužbom pobija zaključak o odbijanju

izuzeća Općinskog načelnika koji nije upravni akt u smislu odredbe čl. 8. Zakona o upravnim sporovima, gdje je propisano da se upravni spor može voditi samo protiv upravnog akta, a to je akt kojim tijelo uprave rješava o izvjesnom pravu ili obavezi pojedinca ili pravne osobe u određenoj upravnoj stvari. Zaključkom o odbijanju izuzeća Općinskog načelnika, kojeg tužilac tužbom pobija u upravnom sporu, ne rješava se o pravu ili obavezi tužioca, pa svoje eventualno neslaganje s izuzećem tužilac može iznijeti u žalbi na rješenju o glavnoj stvari. Zaključak o izuzeću službene osobe predstavlja akt koji se tiče vođenja postupka, pa se ne smatra upravnim aktom u smislu čl. 8. Zakona o upravnim sporovima FBiH protiv kojeg se može voditi upravni spor."

(Kantonalni sud u Bihaću, U-18/04 od 27.01.2006)

"Odluka skupštine općine o osnivanju javnog preduzeća nije upravni akt nego akt redovnog poslovanja pa se takvi akti ne mogu pobijati tužbom u upravnom sporu."

(Vrhovni sud FBiH, U-2/95 od 08.10.1997)

"Odluka skupštine općine kojom se ustanovljava lovište na određenom području i dodjeljuje na korištenje i gazdovanje određenoj radnoj organizaciji ili lovačkom društvu nema karakter upravnog akta, jer se radi o aktu poslovanja i raspolaganja, i protiv nje se ne može voditi upravni spor."

(Vrhovni sud FBiH, Uvl-176/91 od 08.10.1997)

"Akt (dopis) međusobne komunikacije viših i nižih organa uprave kojim se traži ili daju upute o tome kako treba postupiti ili odlučiti o zahtjevu stranke, nema karakter upravnog akta, pa se protiv njega ne može voditi upravni spor, jer nije upućen tužiocu niti se tim aktom odlučuje o kakvom njegovom pravu."

(Vrhovni sud FBiH, U-384/97 od 01.10.1997)

"Pisano mišljenje organa uprave o nekoj pravnoj situaciji nije upravni akt, jer njime nije odlučeno o nekom pravu ili obavezi stranke."

(Vrhovni sud BiH, UŽ-145/83 od 23.11.1983)

3) - da je očigledno da se upravnim aktom, koji se tužbom osporava, ne dira u pravo tužioca ili u njegov neposredni lični interes zasnovan na zakonu

Tužilac može pokrenuti upravni spor samo pod uslovom da mu je upravnim aktom povrijeđeno neko pravo, ili njegov neposredni lični interes zasnovan na zakonu. Stoga, ako je očigledno iz tužbe, i priloga uz tužbu, da upravnim aktom nisu povrijeđena prava tužioca ili njegov interes zasnovan na zakonu, sud će rješenjem odbaciti tužbu.

Sudska praksa:

"Ne može se u upravnom sporu odbaciti tužba tužioca podnesena protiv drugostepenog rješenja, kojim je po žalbi zainteresiranog lica poništeno prvostepeno rješenje, zbog nedostatka procesno-pravnog interesa za podnošenja tužbe."

Iz obrazloženja:

"... Tužba je odbačena na osnovu čl. 26. st. 1. tač. 3. Zakona o upravnim sporovima iz razloga što tužiocu nedostaje procesno-pravni interes da pokreće upravni spor protiv rješenja drugostepenog organa - tuženog, kojim je po žalbi privremenog korisnika stana, kao zaintere-

siranog lica poništeno u cijelosti prvostepeno rješenje, a kojim se ne dira u prava tužioca ili u njegov neposredni lični interes zasnovan na zakonu u smislu čl. 15. u vezi sa čl. 2. Zakona o upravnim sporovima ... Ovakav stav prvostepenog suda je pogrešan... Naime, prema odredbi čl. 26. st. 1. tač. 3. ZUS-a sud će rješenjem odbaciti tužbu ako utvrdi da je očevidno da se upravnim aktom koji se tužbom osporava ne dira u pravo tužioca ili njegov neposredni osobni interes zasnovana na zakonu (čl. 15) a prema odredbi čl. 15. ZUS-a tužilac u upavnom sporu može biti građanin, pavno lice, i druga osoba iz čl. 2. ovog Zakona, pod uslovima utvrđenim u toj odredbi, a to je ako smatra da joj je upravnim akotm povrijeđeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu. U konkretnom slučaju tužilac Općina T. je vlasnik predmetnog stana, i kao nosilac prava raspolaganja i davalac tog stana na korištenje je podnijela zahtjev za ispražnjenje tog stana od privremenog korisnika G.N. Na osnovu kupoprodajnog ugovora zaključenog dana 7.11.1997. godine između GTP 'Univezal' d.d. T. i Općine T. utvrđeno je da je Općina T. vlasnik stana u Simetralu I u T. potkrovlju. Iz navedenog se vidi da Općina T. ima aktivnu stranačku legitimaciju da tužbom pokrene upavni spor, jer je osporenim rješenjem tuženog organa rješavano o njenom pravu. Dakle, upravni organ je rješavao o pravu tužioca, pa se ne može zaključiti da se osporenim rješenjem ne dira u pravo i neposredni lični interes tužioca, zasnovan na zakonu. U takvom slučaju pvostepeni sud je bio dužan da raspravi stvar meritorno, a ne da rješenjem odbaci tužbu zbog nedostatka procenog pravnog interesa, bez obzira na to da li je tužba osnovana..."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-66/00 od 09.12.2004)

"Tužilac nema pravo pokrenuti upravni spor protiv rješenja organa uprave kojim nije povrijeđeno njegovo pravo niti njegov neposredni osobni interes zasnovan na zakonu."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-4/52 od 06.08.1952)

"Članstvo u određenom udruženju građana ne daje legitimaciju pojedinom članu tog udruženja za izjavljivanje tužbe protiv rješenja o upisu udruženja u registar, jer tužitelju nije povrijeđeno nikakvo njegovo pravo niti na zakonu utemeljeni neposredni osobni interes."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Us-2938/95 od 18.04.1996)

"U inspekcijskom postupku kada su naredene upravne mjere organizaciji (poslodavcu) da otkloni utvrđene nedostatke u primjeni zakona i drugih propisa, stranka je ta organizacija (poslodavac). Okolnost da se utvrđeni nedostaci odnose na određenog radnika ne daju tom radniku položaj stranke, jer upravnim aktom (rješenjem) nije povrijeđeno pravo ili neposredni interes tog radnika."

(Vrhovni sud BiH, U-2215/85 od 10.05.1990)

4) - **da se protiv upravnog akta koji se tužbom osporava mogla izjaviti žalba, ali da žalba nije izjavljena**

Upravni spor se može pokrenuti protiv upravnog akta koji je donijet u drugom stepenu, kao i protiv prvostepenog akta ako protiv njega nije dozvoljena žalba. Dakle, ako je protiv upravnog akta dozvoljena žalba, a protiv tog akta žalba nije ni izjavljena, tužba će biti odbačena.

Sudska praksa:

"Upravni akt protiv kojeg je dopuštena žalba nije konačan upravni akt i ne može se osporavati u upravnom sporu."

(Okružni sud Banja Luka, U-199/99 od 10.11.1999)

"Ne može se tužbom u upravnom sporu osporavati prvostepeni upravni akt protiv kojeg se mogla izjaviti žalba, a ona nije uopće ili nije blagovremeno izjavljena."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-182/52 od 23.12.1952)

"Pravo žalbe protiv rješenja donesenog u prvom stupnju može se isključiti zakonom."

(Upravni sud Hrvatske, Us-6122/86 od 21.06.1990)

"Nije dopuštena tužba u upravnom sporu ako se protiv upravnog akta koji se tužbom osporava mogla podnijeti žalba."

(Upravni sud Hrvatske, Us-3160/84 od 14.11.1984)

"Prvostepeni upravni akt protiv kojeg se može izjaviti žalba u upravnom postupku ne može biti predmet upravnog spora prije donošenja drugostepenog rješenja po žalbi."

(Vrhovni sud Jugoslavije, UŽ-8714/63 od 08.10.1963)

5) - da je riječ o stvari o kojoj se, prema odredbama ZUS-a, ne može voditi upravni spor

Izričito, prema pravilima propisanim ZUS-om, upravni spor se ne može voditi protiv tri vrste upravnih akata i to:

- akata u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora,
- akata protiv kojih se po izričitoj odredbi zakona ne može voditi upravni spor,
- te u stvarima o kojima neposredno, na osnovu ustavnih ovlaštenja, odlučuju i to u BiH Parlamentarna skupština BiH ili Predsjedništvo BiH, u FBiH domovi Parlamenta FBiH ili predsjednik FBiH i jedan od potpredsjednika FBiH, odnosno zakonodavno tijelo kantona, u RS Narodna Skupština RS, predsjednik RS ili jedan od potpredsjednika RS, a u BDBiH u stvarima o kojima neposredno na osnovu statutarne ovlaštenja odlučuje Skupština BDBiH.

Ako bi se u tim stvarima podnijela tužba, sud će takvu tužbu rješenjem odbaciti. Međutim, odbacivanje tužbe iz tog razloga ne bi se odnosilo na tužbu koja bi se zasnivala na tome da je nadležni organ pri donošenju takvog upravnog akta prekoračio granice svoje nadležnosti ili upravni akt nije donio neposredno na osnovu ustavnih ovlaštenja, i u tim stvarima, zbog tog razloga, može se voditi upravni spor.

Primjer:

Tužiteljica je podnijela tužbu za pokretanje upravnog spora kojom osporava rješenje Republičke uprave carina kojim je odbijena kao neosnovana žalba tužiteljice protiv rješenja Komisije za carinske prekršaje, a kojim je tužiteljica oglašena krivom za carinski prekršaj iz čl. 17. st. 1. Zakona o carinskim prekršajima i kažnjena novčanom kaznom od 50 KM uz odredbu plaćanja troškova prekršajnog postupka. Nakon prethodnog ispitivanja postojanja procesno-pravnih pretpostavki za vođenje upravnog spora sud je tužbu odbacio cijeneći da je u konkretnom slučaju sudska zaštita obezbijedena van upravnog spora.

Iz obrazloženja:

"Prema odredbi čl. 9. st. 1. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. glasnik RS', br. 12/94) upravni spor se ne može voditi protiv akata donesenih u stvarima u kojima je sudska zaštita

obezbijeđena van upravnog spora. U prekršajnim stvarima obezbijeđena je takva zaštita podnošenjem zahtjeva za sudsku zaštitu pod uslovima iz čl. 253. i 254. Zakona o prekršajima ('Sl. glasnik RS', br. 12/94, 16/95, 21/96 i 40/98)."

(Vrhovni sud RS, U-812/01 od 28.01.2004)

Sudska praksa:

"Protiv konačnog akta nadležnog organa uprave kojim je rješavano o pravima osoba na napuštenim stanovima, po zakonu se ne može voditi upravni spor pokrenut po tužbama podnesenim na osnovu važećih propisa do 04.04.1998. godine, pa takve tužbe treba odbaciti u svakom stadiju postupka."

(Vrhovni sud FBiH, U-14/97 od 15.04.1998)

"Budući da užiteljica nije u toku postupka kod nadležnih organa isticala zahtjev vezan za čl. 60. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu ('Sl. glasnik BiH', br. 29/03) u vezi sa članom 35 st. 1. tač. d) istog zakona, to tužiteljici ne pripada pravo da protiv osporenog rješenja podnosi tužbu za pokretanje upravnog spora."

Iz obrazloženja:

"Samo u slučaju kada stranac zahtijeva privremeni boravak iz razloga predviđenih odredbom čl. 35. st. 1. tač. d) Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu ('Sl. glasnik BiH', br. 29/03), odnosno iz razloga kada stranac zahtijeva privremeni boravak iz humanitarnih razloga, a pozove se na princip 'zabrane vraćanja' propisan u odredbi čl. 60. citiranog zakona, tada se prema odredbama čl. 61. ovog zakona o njegovom zahtjevu odlučuje u skladu s pravilima predviđenim u čl. 76. i 79. istog zakona. Ovim odredbama propisano je da stranac ima pravo na podnošenje tužbe protiv konačnog rješenja ako je predmet upravnog postupka bio zahtjev za privremeni boravak iz razloga navedenih u čl. 35. st. 1. tač. d) u vezi sa čl. 60. istog zakona. Budući da užiteljica u konkretnom slučaju nije u toku postupka kod nadležnih organa isticala zahtjev vezan za čl. 60. citiranog zakona u vezi sa čl. 35. st. 1. tač. d) istog zakona to tužiteljici ne pripada pravo da protiv osporenog rješenja podnosi tužbu za pokretanje upravnog spora."

(Sud Bosne i Hercegovine, U-19/05 od 31.03.2005)

Iz obrazloženja:

"Ovlaštenje za donošenje prvostepenog rješenja tužena je imala u odredbama čl. 57. st. 5. tač. 10. Zakona o bankama ('Sl. novine FBiH', br. 39/98, 32/00, 41/02, 58/02 i 13/03), prema kojim privremeni upravnik ima ovlaštenje da Agenciji za bankarstvo FBiH podnese zahtjev za izdavanje rješenja svim bankama na području FBiH za obustavu isplata s računa koje neuredni dužnici banke pod privremenom upravom i/ili garanti tih dužnika i njihova povezana lica imaju u drugim bankama, sve dok te obaveze ne izmire. Samim tim, neosnovan je prigovor iz tužbe da je predmetnim rješenjem odlučeno o stvari iz sudske nadležnosti... S obzirom na to da ni ostalim navodima tužbe, nije dovedena u sumnju zakonitost i pravilnost osporenih rješenja, sud je primjenom čl. 38. st. 2. Zakona o upravnim sporovima tužbu odbio."

(Vrhovni sud FBiH, U-1768/03 od 24.07.2003)

"Za otvaranje nužnog prolaza, kao i za ustanovljavanje služnosti puta, nije nadležan organ uprave, već redovni sud."

(Upravni sud Hrvatske, Us-3452/78 od 30.02.1979)

"Nije dopušten upravni spor protiv konačnog rješenja donesenog o upravnoj stvari u kojoj je upravni spor isključen, a tim rješenjem nisu prekoračene granice nadležnosti."

(Vrhovni sud Jugoslavije, UŽ-10702/61 od 15.01.1962)

"Vlada nije ovlaštena da sredstva jednog državnog preduzeća izuzme svojim aktom i prenese na korištenje bez naknade drugom državnom preduzeću. U takvom slučaju sudska zaštita tužiočevih prava iz ovog odnosa osigurana je u parničnom postupku, pa se ne može voditi upravni spor."

(Vrhovni sud RS, U-222/97 od 19.10.1999)

"Rješenje kojim se državnom službeniku nalaže da nadoknadi štetu učinjenu u službi ne može se pobijati u upravnom sporu, već tužbom kod suda nadležnog za rješavanje radnog spora."

(Upravni sud Hrvatske, Us-2850/84 od 25.06.1984)

6) - da već postoji pravosnažna sudska odluka donesena u upravnom sporu o istoj stvari.

Radi se dakle o slučaju presudene stvari (*res iudicata*). Pri ovom, valja ukazati, da pravosnažnost stiče samo izreka, a ne i obrazloženje sudske odluke. Pod sudskom odlukom, u smislu odredbi ZUS-a, podrazumijeva se presuda i rješenje. Sudska odluka postaje pravosnažna danom donošenja, ako se više ne može pobijati žalbom, kao redovnim pravnim lijekom. Budući da se protiv odluke donesene u upravnom sporu, žalba ne može izjaviti, to znači, da sudska odluka u upravnom sporu postaje pravosnažna danom njenog donošenja (u ZUS-u RS predviđen je izuzetak da se žalba može izjaviti kad je to posebnim zakonom određeno - čl. 34). U vezi s tim, valja podsjetiti, da se i u ovom slučaju radi o izuzetno značajnoj novini u novom ZUS-u, budući da se, prema ranijim zakonskim rješenjima, protiv odluka suda u upravnom sporu, mogla izjaviti žalba kao redovni pravni lijek.

Moglo bi se načelno reći, da bi za odbacivanje tužbe u slučaju presudene stvari morali biti kumulativno ispunjeni uvjeti, i to: da je već ranije donesena sudska odluka u upravnom sporu, da je ona donesena u istoj pravnoj stvari i da je pravosnažna. Sud je dužan u toku cjelog upravnog spora, a u smislu čl. 196. st. 2. ZPP-a u vezi s pravnim pravilima ZUS-a o supsidijarnoj primjeni odredaba parničnog postupka, paziti po službenoj dužnosti je li stvar pravosnažno presuđena, i ako utvrdi da u istoj stvari postoji pravosnažna sudska odluka - tužbu će odbaciti. To može učiniti u svakom stadiju upravnog spora. To je uvijek slučaj, kad je isti identitet predmeta upravnog spora i identitet stranaka u sporu, dakle, kad se radi o istom upravnom aktu o istoj upravnoj stvari, i istom tužiocu i tuženom. Međutim, nužno je ukazati da se tužba iz ovog razloga ne bi mogla odbaciti u slučajevima kad je tužba odbačena zbog prijevremenosti ili je odbačena zato što se ne radi o konačnom upravnom aktu protiv kojeg se može voditi upravni spor, kao ni u slučaju kad je tužba odbačena zbog nedostatka aktivne legitimacije ili ako je donesena sudska odluka zbog "ćutanja administracije."

Sudska praksa:

"Prema odredbama parničnog postupka kada se utvrdi da o tužbenom zahtjevu već teče parnica ili da je stvar pravomoćno presuđena ne može se u pogledu istog zahtjeva pokrenuti ista parnica među istim strankama, a kada se to desi nova tužba se mora odbaciti. Shodnom primjenom takvih odredba kada u upravnom sporu postoji identitet predmeta spora i identitet stranaka, sud će novu tužbu odbaciti, ne samo kada se radi o pravomoćno presuđenoj stvari kako je to propisano Zakonom o upravnim sporovima, nego i kada je u toku upravni spor o istoj stvari (istom upravnom aktu) među istim strankama."

Iz obrazloženja:

"Odredbama čl. 26. st. 1. tač. 6. i st. 2. Zakona o upravnim sporovima propisano je da će nadležni sud rješenjem odbaciti tužbu u svakom stadiju postupka ako utvrdi da već postoji pravomoćna presuda donesena u upravnom sporu. Na dan donošenja presude U-123/02 od 20.12.2002. godine u upravnom sporu o istoj stvari bila je već donesena presuda U-93/02 od 05.09.2002. godine, koja je 20.02.2002. godine postala i pravosnažna. To znači da u vrijeme donošenja presude U-123/02 nije bila pravomoćna presuda istog suda U-93/02, ali da je u ovom upravnom sporu već teкао postupak. U ovakvoj pravnoj situaciji prvostepeni sud nije mogao da ponovo odlučuje o tužbi o kojoj je pokrenut upravni spor pod br. U-123/02, iako postoji identitet stranaka i identitet predmeta spora koji je u toku u predmetu U-93/02, i u kojem je već bila donesena presuda. Pošto ovakav slučaj nije predviđen odredbama čl. 26. ZUS-a, na isti je trebalo na osnovu čl. 60. istog zakona shodno primijeniti odgovarajuće odredbe zakona kojim je uređen parnični postupak. Prema odredbama čl. 179. i 269. st. 2. ZPP-a ('Sl. novine FBiH', br. 42/98 i 3/99) parnica počinje teći dostavom tužbe tuženom i dok parnica teče ne može se u pogledu istog zahtjeva pokrenuti nova parnica među istim strankama, na što sud pazi u toku cijelog postupka po službenoj dužnosti i ako utvrdi da o tužbenom zahtjevu već teče parnica, ili da je stvar pravomoćno presuđena, tužbu će odbaciti."

(Vrhovni sud BiH, UŽ-291/03 od 24.05.2006)

"Tužba se mora odbaciti ako ima pravomoćna sudska odluka donesena u upravnom sporu u kojem su identične stranke i predmet upravnog spora."

(Vrhovni sud BiH, U-1741/89 od 14.10.1989)

"Postojanje pravomoćne sudske odluke iz upravnog spora u istoj upravnoj stvari isključuje mogućnost vođenja drugog (ponovnog) upravnog spora."

(Kantonalni sud Sarajevo, U-447/99 od 24.05.2000)

"Nova tužba protiv rješenja protiv kojeg je tužilac ranije već vodio i izgubio upravni spor po ZUS-u nije dozvoljena, pa je valja odbaciti."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-1434/59 od 29.04.1959)

"Za postojanje presuđene stvari potrebno je da se ispune tri uslova: da postoji identitet stranaka u istoj ili obrnutoj ulozi, identitet zahtjeva i identitet činjeničnog osnova. U odnosu na obične umješače, pravosnažna presuda proizvodi tzv. intervencijsko djeljstvo i ne može djelovati neposredno. Umješači koji imaju položaj jedinstvenog suparničara direktno su vezani pravosnažnošću presude."

(Vrhovni sud RS, Rev. 14/96 od 14.05.1996)

3. Obustavljanje upravnog spora

Kad je riječ o tužbi kojom se pokreće upravni spor, ostala su još neka pitanja na koja valja ukazati. Naime, upravni spor se može okončati bez donošenja presude, obustavljanjem postupka u slijedećim slučajevima:

1. ako tužilac odustane od tužbe, i
2. kad tuženi organ u toku upravnog spora donese novi upravni akt.

3.1. Odustajanje od tužbe

Tužilac može odustati od tužbe sve do donošenja sudske odluke. To proizilazi iz načela dispozitivnosti, jer pokretanje upravnog spora je pravo stranke ako smatra da joj je konačnim upravnim aktom povrijeđeno neko njeno pravo ili pravni interes. Zato je pravo stranke i da odustane od tužbe, kojom je pokrenula upravni spor. Odustati od tužbe tužilac može, podnošenjem sudu o tome pismenog podneska, ili davanjem izjave na zapisnik kod suda. U suštini, odustanak od tužbe mora biti jasan i izričit i bezuslovan. Za odustanak od tužbe nije potrebno izjašnjenje tužioca zbog čega se to čini. Isto tako, data izjava o odustajanju od tužbe ne bi se mogla kasnije povući.

U slučaju odustajanja od tužbe nadležni sud će rješenjem obustaviti postupak, i tada nastaje pravno stanje kao prije podnošenja tužbe, odnosno osporeni upravni akt ostaje na snazi sa svim pravnim djejtivima koja iz njega proizilaze.

Sudska praksa:

"Kada tužitelj odustane od tužbe nakon donošenja i prijema sudske odluke, njegova se izjava o odustanku od tužbe odbacuje."

(Upravni sud Hrvatske, Us-4814/83 od 11.01.1984)

"Obustavljeni postupak u upravnom sporu ne može se nastaviti."

(Vrhovni sud Srbije, U-1047/70 od 12.05.1970)

"Kada stranka izjavi da odustaje od tužbe kojom je pokrenula upravni spor, ne može kasnije povući tu izjavu."

(Upravni sud Hrvatske, Us-1218/85 od 23.01.1987)

"Izjava tužitelja dana na zapisnik kod upravnog organa da odustaje od tužbe može biti razlog za obustavu postupka."

(Upravni sud Hrvatske, Us-1712/89 od 21.06.1989)

3.2. Donošenje novog upravnog akta

Nakon podnošenja tužbe u upravnom sporu tuženi organ može do okončanja upravnog spora poništiti ili izmijeniti rješenje koje je predmet upravnog spora. Novo rješenje donosi se po službenoj dužnosti ako tuženi organ uvažava zahtjeve tužbe. Iz toga i proizilazi da tuženi organ to može, ali i ne mora učiniti. Za donošenje novog upravnog akta u ovom slučaju postavljeni su, u smislu pravnih pravila propisanih ZUP-om, slijedeći uslovi:

- da tuženi organ uvažava sve zahtjeve tužbe,
- da se upravni akt poništava i mijenja iz razloga iz kojih bi i sud mogao poništiti takvo rješenje,
- da se time ne vrijeđa pravo stranke i trećeg lica u upravnom postupku.

Ako nadležni organ donese drugi upravni akt, kojim se mijenja ili stavlja van snage upravni akt protiv kojeg je upravni spor pokrenut, ili u slučaju "ćutanja administracije" naknadno donese upravni akt, o tome je dužan, pored tužioca, obavijestiti i sud, dostavljajući mu novi upravni akt. Sud će u tom slučaju pozvati tužioca da se u roku od 15 dana (odnosno osam dana - čl. 23. st. 1. ZUS RS) izjasni da li je novim aktom zadovoljan ili ostaje pri tužbi. Ako se tužilac izjasni da je zadovoljan naknadno donesenim upravnim aktom ili o tome sudu ne da

izjavu u ostavljenom roku, sud će rješenjem postupak obustaviti, a ako se tužilac izjasni da novim upravnim aktom nije zadovoljan, sud će postupak nastaviti.

Sudska praksa:

"Organ protiv čijeg je rješenja pokrenut upravni spor može do okončanja tog spora poništiti svoje rješenje u smislu navoda tužbe, a iz razloga iz kojih bi sud mogao takvo rješenje poništiti, ali pod uslovom da se time ne vrijeđa pravo stranke u upravnom postupku ili pravo trećeg lica."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-6763/58 od 29.11.1958)

"Tužilac koji je pozvan od suda da mu podnese izjavu je li zadovoljan sa naknadno donesenim upravnim aktom ili ostaje pri tužbi, mora tu izjavu, jednako kao i tužbu, predati sudu neposredno ili je - upućenu sudu - predati poštom preporučeno u roku 15 dana."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-1368/54 od 01.10.1954)

"Sud neće uzeti u obzir izjavu stranke prema ovom članku koju je dala poslije isteka roka, jer je to zakonski rok koji se ne može produžavati."

(Upravni sud Hrvatske, Us-3922/87 od 11.09.1987)

"Obustavlja se postupak u upravnom sporu ako tužitelj u ostavljenom roku ne da izjavu je li zadovoljan s naknadno donesenim upravnim aktom."

(Upravni sud Hrvatske, Us-3111/86 od 21. 08.1986)

"Kada tužilac izjavi da nije zadovoljan novim rješenjem, sud će nastaviti postupak po tužbi."

(Savezni vrhovni sud, Uz-4218/62 od 12.05.1962)

X REDOVNI POSTUPAK PO TUŽBI

1. Dostavljanje tužbe na odgovor

Dok u prethodnom - pripremnom postupku sud u upravnom sporu provjerava formalno procesne pretpostavke tužbe, sud u redovnom postupku, u stvari, postupa po tužbi, ispituje zakonitost upravnog akta i donosi odgovarajuću odluku. Međutim, i u redovnom postupku sud može da rješava i o pitanjima postojanja procesnih pretpostavki za tužbu, a o kojima nije riješio u prethodnom postupku, za čije rješavanje u to vrijeme nisu bili sazreli uslovi. U suštini, redovni postupak po tužbi u upravnom sporu počinje dostavljanjem tužbe na odgovor, a završava se rješavanjem upravnog spora donošenjem sudske presude, ili okončanjem upravnog spora bez donošenja sudske presude, odnosno obustavom postupka kad tužilac odustane od tužbe ili kad tuženi organ udovolji tužbenom zahtjevu donošenjem novog rješenja.

Dakle, prva radnja redovnog postupka po tužbi u upravnom sporu je dostavljanje tužbe na odgovor.

Ako, nakon prethodnog ispitivanja tužbe, sud tužbu ne odbaci kao neurednu, ili je ne odbaci zbog procesnih smetnji, sud će tužbu dostaviti na odgovor tuženom organu, i zainteresiranim licima, ako ih u tom sporu ima. To znači da sud jedan primjerak tužbe, s priložima,

dostavlja na odgovor tuženom organu, čiji se upravni akt osporava i zainteresiranim licima, ako tužbu ocijeni blagovremenom, urednom i utvrdi da nema procesnih smetnji za vođenje upravnog spora. Ovim, u stvari, i započinje redovni postupak rješavanja upravnog spora. Međutim, ako je u međuvremenu tuženi organ ukinut, a poslije donošenja upravnog akta protiv koga je pokrenut upravni postupak, ili je izmijenjena njegova nadležnost, tužena stranka u upravnom sporu postaje novi organ, u čiju nadležnost spada rješavanje takvih upravnih predmeta. U tom slučaju, sud će, tom novom organu, dostaviti tužbu na odgovor.

Rok za odgovor na tužbu, prema pravilima propisanim ZUS-om, je sudski rok, dakle, rok koji određuje sud. Međutim, određene razlike su prisutne i u vezi ovog roka. Naime, ranijim ZUS-om bio je propisan tzv. okvirni rok za odgovor na tužbu, koji nije mogao biti kraći od 10 ni duži od 20 dana, a koji je sadržan i u ZUS-u BiH (čl. 28. st. 2), dok je prema ZUS-u BDBiH (čl. 26. st. 2) ovaj rok 8 dana. Međutim, novim ZUS-om rok za odgovor na tužbu u FBiH ne može biti duži od 20 dana (čl. 27. st. 2), odnosno u RS 30 dana (čl. 24. st. 2) i, u odnosu na raniji ZUS, novim zakonskim rješenjem omogućava se sudu da, u zavisnosti od složenosti predmeta upravnog spora i drugih okolnosti, odredi i kraći rok od 10 dana. Time se, svakako, u manje složenim predmetima omogućava efikasnije postupanje, i ubrzava postupak njihovog rješavanja.

Dostavljanjem tužbe na odgovor, u suštini, ostvaruje se načelo kontradiktornosti u upravnom sporu. Tuženi i zainteresirana lica, ako ih ima, time se upoznaju s navodima tužbe i imaju mogućnost da, u odnosu na razloge tužbe, iznesu i svoje razloge. Odgovor na tužbu ima karakter podneska, pa stoga mora biti u pisanom obliku, razumljiv i sadržavati sve što je za podneske i propisano u članu 334. ZPP-a, koji je u upravnom sporu u supsidijarnoj primjeni. Davanje odgovora na tužbu je pravo tuženog organa, i zainteresiranog lica, a ne njihova i dužnost. Ukoliko se ne dostavi odgovor na tužbu, bez obzira na to, sud rješava spor. Stoga, propuštanjem dostavljanja odgovora na tužbu u ostavljenom roku, ne mogu nastupiti nikakve procesne posljedice.

Međutim, tuženi organ je, u ostavljenom roku za odgovor na tužbu, dužan na traženje suda dostaviti sve spise koji se odnose na predmet. Po ranijem ZUS-u, ako tuženi ne dostavi spise ili ne može ih poslati, sud je morao ponoviti traženje spisa, pa ako se ni tad spisi ne dostave, morao je riješiti stvar i bez spisa, utvrđivanjem činjeničnog stanja. Ovo rješenje je sadržano i u ZUS-u BiH (čl. 28. st. 3), dok ZUS BDBiH ne sadrži odredbe u vezi s tim, osim što za nedostavljanje spisa propisuje prekršaj. U smislu novih zakonskih rješenja u ZUS-u FBiH i ZUS-u RS, ako tuženi ne dostavi spise ili ne može ih poslati, sud može riješiti stvar bez spisa, ali samo kad se upravni akt pobija zbog pogrešne primjene materijalnog prava, a ne i iz drugih razloga (čl. 27. st. 3. ZUS FBiH, odnosno čl. 24. st. 3. ZUS-a RS). Nedostavljanje spisa sudu je propisano kao prekršaj. Osim toga, prema ZUS-u FBiH, ako se osporeni akt pobija iz drugih razloga, dakle, ne samo zbog pogrešne primjene materijalnog prava, sud ne može stvar riješiti bez spisa, pa propuštanjem dostave spisa sudu, odgovorno lice tuženog čini težu povredu službene dužnosti, i sud će, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, protiv odgovornog lica, podnijeti prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka prvostepenom disciplinskom organu, a koji je, po tom prijedlogu, dužan donijeti rješenje o pokretanju disciplinskog postupka. Istovremeno, sud je u obavezi o podnijetom prijedlogu za pokretanje disciplinskog postupka obavijestiti Vladu FBiH ili kantona ili općinsko vijeće, zavisno čiji je organ u pitanju, kako bi ti organi preduzeli odgovarajuće mjere da nadležni organ postupi po traženju suda.

Sudska praksa:

"Zainteresirana osoba ima položaj stranke u upravnom sporu, pa stoga i sva procesna prava koja pripadaju stranci, uključujući i pravo dati sudu odgovor na tužbu, a hoće li se i koristiti tim pravom to je stvar nahodenja te osobe."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-10006/54 od 21.04.1954)

"Nedostavljanje prepisa tužbe na odgovor zainteresiranoj osobi predstavlja nedostatak koji može spriječiti da se sporna stvar iscrpno pretrese i ocijeni."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-1714/53 od 12.01.1954)

XI RJEŠAVANJE UPRAVNOG SPORA

1. Sastav suda

U upravnim sporovima, prema ZUS-u BiH, sud odlučuje u vijeću sastavljenom od troje sudija (čl. 7), osim o zahtjevu za preispitivanje sudske odluke (čl. 50. st. 3) i zahtjevu za zaštitu zakonitosti (čl. 55. st. 2), o kojim odlučuje Apelaciono odjeljenje Suda BiH u vijeću sastavljenom od pet sudija. Upravne sporove prema ZUS-u BDBiH rješava sudija pojedinac (čl. 5. st. 2), a shodnom primjenom određaba parničnog postupka u drugostepenom postupku sud odlučuje u vijeću sastavljenom od troje sudija (čl. 32), dok su za vanredne pravne lijekove u odnosu na sastav suda u primjeni citirane odredbe ZUS-a BiH.

Međutim, prema ZUS-u FBiH i ZUS-u RS, za razliku od ranijeg pravila da sudovi u upravnim sporovima uvijek odlučuju u vijeću, novim zakonskim rješenjem (čl. 6. ZUS-a) kao pravilo je propisano da upravne sporove sudi sudija pojedinac. Izuzetno, u složenim predmetima sudi vijeće od troje sudija. O tome, prema ZUS-u FBiH odlučuje predsjednik vijeća za upravne sporove. Predsjedniku vijeća ocjenu da li se u konkretnom predmetu radi o složenom predmetu daje sudija izvjestilac, nakon čega predsjednik vijeća i odlučuje da li će se predmet rješavati u vijeću ili po sudiji pojedincu. Međutim, prema ZUS-u RS, u složenim predmetima za koje su razlozi pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i/ili pogrešna primjena materijalnog prava, koji su od uticaja za pravično rješavanje upravne stvari, u upravnim sporovima sudi vijeće. Ali kad je riječ o vanrednim pravnim lijekovima slična su rješenja - o zahtjevu za vanredno preispitivanje odlučuje vijeće od troje sudija, s tim da prema ZUS-u FBiH kad o zahtjevu odlučuje kantonalni sud vijeće je sastavljeno od sudija koje nisu učestvovala u donošenju odluke, dok o ponavljanju postupka odlučuje sudija pojedinac, ali opet prema ZUS-u FBiH uz uslov da je to sudija koji nije učestvovao u donošenju odluke na koju se odnosi razlog za ponavljanje postupka.

2. Nejavno rješavanje upravnih sporova

Prema pravnim pravilima propisanim Zakonom o upravnim sporovima koji su u primjeni na području BiH, po pravilu, u upravnim sporovima sud rješava nejavno. To je raspravljanje o tužbi protiv upravnog akta bez prisustva stranaka - tužioca, tuženog i zainteresiranih lica. Time je, kao i u ranijem ZUS-u, princip nejavnog rješavanja i dalje zadržan u rješavanju upravnih sporova. To je i izričito propisano odredbama ZUS-a BiH (čl. 29. st. 1), ZUS-a FBiH (čl. 28. st. 1) i ZUS-a BDBiH (čl. 27. st. 1). Prema ZUS-u RS (čl. 25. St. 1) propisano je da upravne sporove sud rješava po sudiji pojedincu ili u sjednici vijeća, tako da pravilo nejavnog rješavanja koje je sadržavao raniji ZUS, ovim na izričit način nije propisano, ali zadržana su ovlaštenja suda da može odlučiti da se održi javna rasprava ako se radi o složenom predmetu ili ako je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stanja stvari, a može odlučiti da se se održi javna rasprava i ako to neka od stranaka predloži u tužbi ili blagovremenom odgovoru na tužbu. Iz toga proizilazi da sud može donijeti odluku i bez održavanja javne rasprave, dakle nejavno, bez

obzira da li sudi po sudiji pojedincu ili u sjednici vijeća. Ta dispozicija suda da može održati javnu raspravu ako se radi o složenom predmetu, ako je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stvari ili ako je to predloženo u tužbi ili odgovoru na tužbu, sadržana je i citiranim odredbama ZUS-a BiH i ZUS-a BDBiH.

Međutim, prema ZUS-u FBiH (čl. 28. st. 2. i 3) stranke mogu zatražiti da prisustvuju nejavnom rješavanju ili da se održi usmena javna rasprava, i takav zahtjev mogu postaviti samo u tužbi ili odgovoru na tužbu, a ne i kasnije do donošenja odluke. U ovom slučaju nije zadržana dispozicija suda da može odlučiti da se održi javna rasprava, niti da cijeni takav zahtjev stranke. Naprotiv, zahtjev stranke da prisustvuje nejavnom rješavanju ili da se održi usmena javna rasprava, a koji je, dakle, postavljen u tužbi ili u odgovoru na tužbu, sud je dužan prihvatiti. Pri tom, valja imati u vidu da se pod načelom javnosti podrazumijeva kako stranačka javnost tako i opća javnost. Stranačka javnost znači prisustvo nejavnom rješavanju upravnog spora samo stranaka, dok opća javnost podrazumijeva mogućnost prisustva usmenoj javnoj raspravi prilikom rješavanja upravnog spora svakom licu, bilo da je učesnik postupka ili ne. To znači da će sud kad je riječ o stranačkoj javnosti, na zahtjev stranke da prisustvuje nejavnom rješavanju upravnog spora omogućiti strankama, odnosno njihovim zakonskim zastupnicima i punomoćnicima da prisustvuju prilikom rješavanja upravnih sporova, ali ne i drugim licima. Sud je, po takvom zahtjevu, dužan obavijestiti stranke i zainteresirana lica o datumu nejavnog rješavanja i njihovom pravu da tom rješavanju prisustvuju. Kad je riječ o općoj javnosti, po zahtjevu stranke sud je dužan da pripremi i održi usmenu javnu raspravu na kojoj mogu prisustvovati pored stranaka i sva druga lica koja pristupe raspravi.

U odnosu na odredbe čl. 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, može se postaviti pitanje da li je u postupku upravnog spora obavezno provesti javnu raspravu, i da li se njenim provođenjem ujedno poštuje pravo stranke na pristup sudu, ili propisani princip nejavnog rješavanja upravnih sporova dovodi u pitanje ostvarenje tog prava.

Naime, prema Evropskoj konvenciji (čl. 6. st. 1) svako ima pravo da se pravično i javno u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona, odluči o njegovim građanskim pravima i obavezama, ili o krivičnoj optužbi protiv njega. To znači da i kad je riječ o ostvarivanju građanskih prava i obaveza, Evropska konvencija obavezuje na javnu raspravu, dok se prema pravilima koja propisuje ZUS upravni sporovi po pravilu rješavaju nejavno. U vezi s tim treba imati u vidu da Evropska konvencija prema čl. II/2 Ustava BiH ima supremaciju nad svim domaćim zakonima i obavezuje sve domaće institucije da je direktno primjenjuju, odnosno da je ona po rangu iznad zakona.

Međutim, za pravilnu primjenu Evropske konvencije, kad je riječ i o upravnom sporu, od značaja je samo definiranje pojma "građanskih prava i obaveza". Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, domaće pravo treba da definiše određeni pojam kao "pravo" ili "obavezu", i pojam "građanskih prava i obaveza" nije ograničen i ne obuhvata samo one sporove koji su privatnopravne prirode u tradicionalnom smislu, tj. sporove između pojedinaca, ili između pojedinca i države onda kada se ona pojavljuje u skladu s odredbama privatnog prava a ne vršeći akte suverene volje. Član 6. st. 1. Evropske konvencije može se primijeniti kad je zahtjev "novčane" prirode i kada je zasnovan na navodnoj povredi prava, koja je također "novčane" prirode, bez obzira na uzroke spora i činjenicu da su nadležni upravni sudovi (presuda Evropskog suda u slučaju *Editions Periscope protiv Francuske od 26.03.1992. godine, serija A, br. 234-B str. 65, stav 40.* i u slučaju *Beaumont protiv Francuske od 24.11.1994, serija A 296B-, str. 60-61, stav 28*). Iz ovog i proizilazi da se čl. 6. Konvencije prema praksi Evropskog suda primjenjuje u vezi privatnih prava i obaveza definiranih na način kako je to i izraženo u citiranom stavu. A načelo javnosti postupka odnosi se, prema praksi Evropskog suda, na svaku fazu postupka koja može uticati na konačnu odluku. U predmetu *Ezelin protiv Francuske II (1994)* izražen je stav da

zahtjev javnosti rasprave normalno objedinjuje i pravo na usmenu raspravu na prvostepenom nivou, a posebno kad stranka u predmetu to naročito zahtijeva. U vezi s tim treba imati u vidu da je upravni spor, prema pravilima koja propisuje ZUS (osim u BDBiH), jednostepen, budući da se sudska odluka ne može pobijati žalbom kao redovnim pravnim lijekom.

I prema stavu Ustavnog suda BiH izraženom u odluci br.: AP 236/03 od 15.06.2004. godine, postupak u upravnom sporu pred nadležnim sudom ima karakter redovnog sudskog postupka, pa samim tim i taj postupak mora biti vođen tako da zadovolji zahtjeve "javnog suđenja" i zahtjeve prava javnosti na kontrolu pravosuđa. Osim toga, u navedenom predmetu, po apelaciji protiv odluke Vrhovnog suda FBiH u upravnom sporu u predmetu naknadne naplate carinskih dadžbina, Ustavni sud BiH cijeni da je došlo do povrede prava na javnu raspravu iz čl. 6. st. 1. Evropske konvencije i čl. II/3 e Ustava BiH, jer u upravnom postupku a ni u postupku upravnog spora apelantu nije bila osigurana javnost postupka i nije mu data mogućnost da lično ispita navode prijave protiv njega, niti da lično obrazloži razloge podnošenja tužbe u upravnom sporu. Međutim, po apelaciji na odluku Vrhovnog suda RS donijetoj u upravnom sporu u predmetu objavljanja obavljanja samostalne djelatnosti, iako je upravni postupak u konkretnom slučaju bio nejavan a odluka suda je također donijeta u nejavnoj sjednici, Ustavni sud BiH u odluci br. AP 908/05 od 09.02.2006. godine izražava stav da nema povrede iz čl. 6. st. 1. Evropske konvencije i čl. II/3 e Ustava BiH u odnosu na pravo pristupa sudu, jer da je cjelokupan postupak upravnog spora vođen prema pravilima (ranijeg) ZUS-a, da su u obrazloženju presude dati jasni razlozi donošenja presude u nejavnoj sjednici, i da se sud u odgovoru na apelaciju izjasnio na sve njene navode.

3. Usmena, javna rasprava

Kao što je to prethodno ukazano, u odnosu na pitanja u vezi održavanja javne rasprave prisutna su različita rješenja propisana Zakonom o upravnim sporovima koji su u primjeni na području BiH. Dakle, po pravilu, sud u upravnim sporovima rješava nejavno, ali prema pravilima ZUS-a propisani su izuzeci kad sud može odlučiti samoinicijativno ili po prijedlogu stranke da se održi rasprava. U vezi s tim, prema ZUS-u FBiH (čl. 28. st. 2. i 3) sud je dužan da pripremi i održi usmenu javnu raspravu na zahtjev stranke ako je to postavljeno u tužbi ili odgovoru na tužbu, a prema ZUS-u BDBiH (čl. 27. st. 3) glavna rasprava će se uvijek održati ako se radi o tužbi kojom se traži povrat stvari ili naknada štete. U slučaju kad sud odluči, odnosno kad je dužan da održi javnu raspravu, sudija pojedinac, odnosno predsjednik vijeća određuje dan rasprave i na raspravu pozvati stranke i zainteresirana lica, ako ima takvih lica, kao i njihove zakonske zastupnike i punomoćnike, a prema potrebi na raspravu se pozivaju se i svjedoci, vještaci i dr.

Sudija pojedinac, odnosno predsjednik vijeća rukovodi raspravom, on otvara raspravu, objavljuje predmet raspravljanja, zatim utvrđuje da li su ispunjene procesne pretpostavke za održavanje rasprave, da li su raspravi pristupile sve pozvane stranke, svjedoci, vještaci, pa ako nisu provjerava urednost poziva i opravdanost razloga izostanka, i daje riječ strankama. Na raspravi koja se održava pred vijećem, prvo riječ dobija član sudskog vijeća koji je izvjestilac, i pri tom izvjestilac izlaže stanje i suštinu spora ne dajući svoje mišljenje, a nakon toga daje se riječ tužiocu da obrazloži tužbu, a zatim zastupniku tužene strane i zainteresiranim licima da obrazlože svoje navode. Sudija pojedinac, odnosno predsjednik vijeća rukovodi i ostalim procesnim radnjama koje se preduzimaju na raspravi. O raspravi se vodi zapisnik, u koji se unose samo bitne činjenice i okolnosti, kao i izreka odluke. Koje su bitne činjenice i okolnosti u konkretnom sporu cijeniće sudija pojedinac, odnosno predsjednik vijeća. Osim toga zapisnik sadrži i uobičajene podatke o nazivu suda, datumu održavanja rasprave, predmetu upravnog spora, sastavu suda, prisutnim strankama i drugim licima, za odsutne konstataciju o urednosti

poziva i opravdanosti razloga nedolaska i dr. Zapisnik potpisuju predsjednik vijeća, odnosno sudija pojedinac i zapisničar.

Izostanak stranke s rasprave ne sprečava održavanje rasprave, i u tom slučaju, podnesci stranaka će se pročitati. Kako je odziv po pozivu na raspravu pravo stranke a ne i njihova dužnost, to i eventualni nedolazak stranke na raspravu po nju ne može imati štetne pravne posljedice. Izostanak stranke se ne može uzeti kao odustajanje stranke od svojih zahtjeva. Ako su s rasprave izostali i tužilac i tuženi, sud će raspraviti spor i bez prisustva stranaka. Sud uvijek može riješiti upravni spor i kad se stranke ne odazovu na raspravu, jer njihov izostanak ne zadržava rad suda.

Uglavnom, odredbe o održavanju rasprave ranijeg ZUS-a, preuzete su i novim ZUS-om, i na usmenu raspravu u upravnom sporu o svemu što nije propisano odredbama ZUS-a, u supsidijarnoj su primjeni odgovarajuće odredbe ZPP-a.

Sudska praksa:

"Ne smatra se da je stranka uredno obaviještena o ročištu, ako su pozivi upućeni odvjetniku koji je bio punomoćnik stranke do likvidacije odvjetničkog ureda, a punomoć mu nije obnovljena nakon ponovnog otvaranja ureda."

(Vrhovni sud FBiH, Pž-5/98 od 24.02.1998).

4. Način rješavanja upravnih sporova

Sud rješava upravni spor, po pravilu, na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Suština i smisao upravnog spora i jest u tome da sud cijeni da li je pravilno proveden upravni postupak, i da li je pravilno primijenjeno materijalno pravo na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku, i da na osnovu toga i odlučuje o zakonitosti osporavanog upravnog akta.

Prema ranijim rješenjima, a koja su sadržana i u ZUS-u BiH (čl. 34) i ZUS-u BDBiH (čl. 29) sud će u upravnom sporu, ako nađe da se spor ne može raspraviti na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku, ili ako su u upravnom postupku počinjene povrede pravila postupka, poništiti presudom osporeni upravni akt i prvostepeni upravni akt i predmet vratiti nadležnom organu na ponovno rješavanje (spor ograničene jurisdikcije). Nadležni organ je dužan postupiti onako kako je u presudi određeno i donijeti novi upravni akt. Međutim, ako bi u tom slučaju poništenje upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog organa izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla naknaditi, ili ako je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisu očigledno da je činjenično stanje drugačije od onog utvrđenog u upravnom postupku ili ako je u upravnom sporu već bio poništen upravni akt, a nije u potpunosti postupljeno po presudi, sud je obavezan, na raspravi, sam utvrditi činjenično stanje i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja riješiti upravnu stvar presudom, odnosno rješenjem (spor pune jurisdikcije). Presuda, kojom sud u ovom slučaju meritorno rješava upravnu stvar, u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt.

Međutim, u odnosu na ta rješenja, novim rješenjima ZUS-a FBiH (čl. 33) i ZUS-a RS (čl. 29), način rješavanja upravnih sporova je znatno izmijenjen. Sud je dužan u upravnom sporu da odlučuje u sporu pune jurisdikcije. Naime, po pravilu, sud rješava upravni spor na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Ali kad sud u upravnom sporu na raspravi utvrdi drugačije činjenično stanje u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku i otkloni povrede pravila upravnog postupka donijeće sudsku odluku, kojom će poništiti osporeni upravni akt i prvostepeni upravni akt, ako je i on sadržavao iste nedostatke, i sam će riješiti upravnu stvar

(spor pune jurisdikcije). Pri tom, sud po pravilu utvrđuje činjenično stanje na raspravi, na koju se poziva i stranka, a može to i preko jednog člana sudskog vijeća ili preko drugog suda. Kad sud utvrđuje činjenično stanje preko drugog suda, taj sud je obavezan postupiti po zahtjevu zamolbenog suda i obavijestiti stranke da mogu prisustvovati ročištu za izvođenje dokaza.

Dakle, riječ je o sporu pune jurisdikcije kad sud u rješavanju upravnog spora donese presudu kojom poništava upravni akt i njom rješava upravnu stvar. Kad sud poništi osporeni upravni akt i predmet vrati nadležnom organu na ponovni postupak, radi se o sporu ograničene jurisdikcije. Sud može samo izuzetno da odlučuje u sporu ograničene jurisdikcije. U vezi s tim, u smislu odredbi čl. 28. st. 4. ZUS-a FBiH, kad je u predmetu odlučivano nejavno na sjednici ili sudiji pojedincu, sud može, ako su za to ispunjeni uslovi, poništiti osporeni drugostepeni upravni akt i prvostepeni upravni akt, ako sadrži iste nedostatke kao i drugostepeni akt, i predmet vratiti tuženom ili prvostepenom organu na ponovno rješavanje, samo kad ocijeni da će on brže i efikasnije provesti postupak i odlučiti u upravnoj stvari. Ovo se u praksi može od sudova i češće koristiti, tako da postoji opasnost da se ovaj izuzetak pretvori i u pravilo, ali stranke svojim ovlaštenjima mogu uticati i spriječiti eventualnu takvu praksu sudova u rješavanju upravnih sporova. Ovakvo rješenje u odnosu na spor ograničene jurisdikcije, na izričit način, ne sadrži novi ZUS RS. Prema odredbi čl. 31. st. 5. tog Zakona, ako se presudom poništi upravni akt, a ako priroda stvari to dozvoljava i ako rezultati postupka pružaju pouzdan osnov za to, presudom se može riješiti upravna stvar. To ne znači da je sud u punoj jurisdikciji i riješio upravni spor, ali je i moguće, što svakako u vezi s tim otvara dileme. Međutim, iz odredbi čl. 31. tog Zakona ne proizilazi da sud može samo poništiti upravni akt bez daljeg odlučivanja o upravnoj stvari, mada st. 3. tog člana propisuje da ako se presudom tužba uvažava, osporeni akt se poništava i meritorno odlučuje.

Osim toga, kad je tužba podnesena u slučaju tzv. "ćutanja administracije", a sud nađe da je opravdana, presudom će uvažiti tužbu i naložiti nadležnom organu da donese odgovarajuću odluku.

Dakle, u odnosu na ukazane izuzetke, u svim drugim slučajevima sud je dužan u upravnom sporu odlučiti u sporu pune jurisdikcije. Pri tom su u odnosu na ocjenu suda u vezi pravilnosti utvrđenja činjeničnog stanja, moguće slijedeće situacije:

- u slučaju nespornog i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja, sud će poništiti osporeni upravni akt ako ocijeni da je u konkretnom slučaju došlo do pogrešne primjene materijalnog prava i sam će uz pravilnu primjenu materijalnog prava riješiti upravnu stvar;
- u slučaju spornog i neutvrđenog činjeničnog stanja, sud će sam provesti postupak i utvrditi činjenično stanje, otkloniti povrede postupka, presudom će poništiti osporeni upravni akt i pravilnom primjenom materijalnog prava, sam će riješiti upravnu stvar, bez vraćanja predmeta na ponovni postupak nadležnom organu.

U upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti konačnog upravnog akta. Zakonitost osporenog upravnog akta sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe, što predstavlja primjenu načela dispozicije stranaka. To znači da tužilac svojim zahtjevima u tužbi i određuje granicu upravnog spora koji je on pokrenuo. U zavisnosti od toga šta se smatra da je nezakonito u osporenom upravnom aktu, tužbeni zahtjevi po pravilu se odnose na traženje tužioca da sud poništi upravni akt, u cijelini ili djelimično. Osim tog glavnog zahtjeva, mogući su i još neki zahtjevi tužioca protiv istog tuženog, kada su oni međusobno povezani s istim upravnim aktom koji je predmet upravnog spora, kao npr. da se poništi osporeni upravni akt i da se tužiocu povрати oduzeta stvar ili naknadi nanesena šteta.

Međutim, da li je sud prilikom ispitivanja zakonitosti osporenog upravnog akta vezan i razlozima tužbe, ili to nije, o tome su na području BiH prisutna različita rješenja.

Naime, prema pravnim pravilima koja propisuju ZUS BiH (čl. 35), ZUS RS (čl. 30) i ZUS BDBiH (čl. 30), u ispitivanju zakonitosti osporenog upravnog akta sud nije vezan razlozima tužbe.

Sud može utvrditi da je osporeni upravni akt nezakonit i iz drugih razloga, a ne onih za koje to smatra tužilac. Tako npr. ako tužilac u tužbi navede da je nezakonitost osporenog upravnog akta u povredi materijalnog prava, sud može utvrdi da se radi o povredi upravnog postupka u vezi s utvrđivanjem činjeničnog stanja i sl. A kad je riječ o ništavosti upravnog akta, sud na ništavost upravnog akta, bez obzira da li je to postavljeno kao tužbeni zahtjev, mora paziti po službenoj dužnosti.

Prema novom ZUS-u FBiH (čl. 34) sud je pri ispitivanju zakonitosti osporenog upravnog akta vezan razlozima tužbe. Dakle, zakonitost osporenog upravnog akta sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe, ali i u granicama zakonskih razloga navedenih u tužbi. Međutim, prema čl. 34. st. 2 ZUS-a FBiH, sud više ne pazi po službenoj dužnosti na ništavost upravnog akta, nego samo po zahtjevu tužioca. Naime, ako sud po zahtjevu iz tužbe utvrdi da je osporeni upravni akt ništav, poništiće ga, a ako su razlozi ništavosti sadržani i u prvostepenom upravnom aktu, poništiće i taj akt.

Sudska praksa:

"Sud ne može rješavati o zahtjevu koji tužilac nije postavio u tužbi."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-182/53 od 23.12.1952)

"Sud u pravilu ne utvrđuje činjenice u upravnom sporu već samo ocjenjuje jesu li u upravnom postupku pravilno utvrđene i je li pravilno izveden zaključak o činjeničnom stanju."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-976/62 od 14.07.1962)

"Ustavni sud nije mjerodavan vršiti provjeru utvrđenih činjenica i načina na koji su sudovi protumačili pozitivno-pravne propise, osim ukoliko odluke nižih sudova krše ustavna prava. To će biti slučaj kada odluka redovnog suda ne uključuje ili pogrešno primjenjuje ustavno pravo, kada je primjena pozitivno-pravnih propisa bila očito proizvoljna, kada je relevantni zakon sam po sebi neustavan ili kada je došlo do povrede temeljnih procesnih prava, kao što su pravo na pravičan postupak, pravo na pristup sudu, pravo na efektivan pravni lijek i u drugim slučajevima"

(Ustavni sud BiH, U-29/02 od 27.06.2003)

"Sud će izjavu parnične stranke kojom mijenja izjavu svog punomoćnika o priznanju činjenica datu na ročištu kome stranka nije prisustvovala, cijeliti u smislu čl. 221. st. 2. (sada čl. 125. st. 2) Zakona o parničnom postupku. "

(Vrhovni sud BiH, PŽ-197/90 od 13.12.1990)

"Ako odlučna činjenica nije bila utvrđena u upravnom postupku, već je utvrđuje sud u upravnom sporu, onda je sud dužan to utvrditi na jedan od načina iz čl. 36. st. 4. ZUS-a (sada čl. 35. st. 4. ZUS-a) s tim što se stranci mora omogućiti učestvovanje kod izvođenja dokaza."

(Savezni vrhovni sud, UŽ- 570/57 od 03.03.1957)

"Činjenice koje su stranke priznale pred sudom u toku parnice ne treba dokazivati, ukoliko se radi o priznanju činjenica kojim stranke mogu raspolagati."

(Vrhovni sud Srbije, GŽ-565/77)

"Izvedene dokaze sud prosuđuje po slobodnom uvjerenju, ali je dužan stečeno uvjerenje opravdati uvjerljivim i logičnim razlozima kako bi se moglo provjeriti ima li takvo uvjerenje pravnu i činjeničnu osnovu."

(Vrhovni sud Hrvatske, Rev. 2732/88 od 06.06.1989)

"Okolnost da je u upravnom postupku učestvovalo lice koje je moralo biti izuzeto predstavlja bitnu povredu pravila postupka."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-10646/62 od 06.12.1962)

XII SUDSKE ODLUKE U UPRAVNOM SPORU

Sud u upravnom sporu donosi dvije vrste odluka: presude i rješenja.

Sud donosi presudu kad okončava upravni spor donošenjem odluke o zakonitosti osporavanog upravnog akta, a rješenje, u pravilu, kad se završava upravni spor bez donošenja odluke o zakonitosti upravnog upravnog akta.

Sudsku odluku, presudu ili rješenje, sud kad odlučuje u vijeću donosi većinom glasova sudskog vijeća. Vijećanjem i glasanjem rukovodi predsjednik vijeća, i o vijećanju i glasanju vodi se poseban zapisnik, koji potpisuju svi članovi vijeća i zapisničar.

Sud rješava upravni spor presudom, kojom se tužba uvažava ili odbija kao neosnovana.

Presudom o odbijanju tužbe konstatuje se da je upravni akt zakonit. Upravni akt od tada i redovno stiče svojstvo pravosnažnosti, i mora kao takav da bude poštovan. To svojstvo stiče i sama presuda. Ona može biti predmet pobijanja samo vanrednim pravnim lijekovima u upravnom sporu, jer se ne može pobijati žalbom kao redovnim pravnim lijekom (osim u BDBiH i izuzetno u RS).

Ako se tužba uvažava, presudom se osporeni upravni akt poništava, i meritorno rješava upravna stvar, ako je presudi prethodila javna rasprava (spor pune jurisdikcije), i takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt. Kod presude donijete u sporu pune jurisdikcije izreka presude ima dva dijela, prvi - o uvažavanju tužbe i poništenju upravnog akta, i drugi - kojim sud meritorno odlučuje o samoj upravnoj stvari. Presudom će se, ako su za to ispunjeni propisani uslovi, uvažiti tužba i poništiti osporeni drugostepeni upravni akt, i prvostepeni upravni akt ako sadrži iste nedostatke kao i drugostepeni akt, i predmet će se vratiti tuženom ili prvostepenom organu na ponovno rješavanje (spor ograničene jurisdikcije). U slučaju kad se tužba uvažava, presudom se osporeni upravni akt može poništiti u cjelini ili djelimično. Do djelimičnog poništavanja će doći kad je upravni akt bio djelimično i osporen ili kad je samo djelimično uvažen tužbeni zahtjev. Osim toga, presudom se osporeni akt poništava iz nekog razloga njegove ništavosti, ako su ispunjeni propisani uslovi. U tom slučaju, budući da se radi o utvrđivanju ništavosti upravnog akta, presuda djeluje retroaktivno - ex tunc, i može imati jedino deklaratorni značaj.

I upravni spor zbog nedonošenja upravnog akta, odnosno u slučaju tzv. "ćutanja administracije", može da bude završen bilo uvažavanjem ili odbijanjem tužbe. Kad sud nađe da je tužba zbog "ćutanja" opravdana, presudom će tužbu uvažiti i odrediti u kom smislu će nadležni organ donijeti rješenje, odnosno naložiti nadležnom organu da donese odgovarajuću odluku, ili će, ako su ispunjeni zakonom propisani uslovi, presudom sam riješiti upravnu stvar. Ako sud nađe da tužba u slučaju tzv. "ćutanja administracije" nije osnovana, presudom će tužbu kao neosnovanu i odbiti.

Presudom kojom se osporeni upravni akt poništava i rješava upravna stvar ili samo poništava, sud će odlučiti i o zahtjevu tužioca za povrat stvari, odnosno za naknadu štete, ako podaci postupka pružaju za to pouzdan osnov. U protivnom, sud će tužioca uputiti da svoj zahtjev ostvaruje u parnici.

Sud presudom rješava i o tužbi (u RS o prijedlogu) za ponavljanje postupka okončanog presudom ili rješenjem.

U slučajevima u kojima se u upravnom sporu ne odlučuje presudom, odnosno kad ne raspravlja sporna pitanja upravnog spora niti rješava upravni spor, sud donosi rješenje. To su slučajevi odbacivanja tužbe kao neuredne, odbacivanja tužbe zbog formalnih nedostataka, i obustavljanja postupka kad tužilac odustane od tužbe ili kad tuženi organ udovolji tužbenom zahtjevu donošenjem novog rješenja. Sud će rješenjem odbaciti i tužbu za ponavljanje postupka ako utvrdi da je tužbu podnijelo neovlašteno lice ili da tužba nije blagovremena ili da stranka nije učinila bar vjerovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje. Dakle, to su uglavnom procesna pitanja, osim izuzetka kad je riječ o sporu ograničene jurisdikcije, a što je prethodno i ukazano, kad sud odlučuje rješenjem, a ne presudom.

Prema pravnim pravilima propisanim ZUS-om (osim ZUS-a BiH), ne utvrđuje se obaveza suda da objavi odluku poslije održane rasprave, ali je sud dužan, kako je to propisano i odgovarajućim odredbama parničnog postupka, najkasnije u roku od 30 dana od dana zaključene rasprave donijeti odluku i izraditi njen pismeni otpравak. Po zaključenju rasprave sud usmeno obavještava prisutne stranke o datumu kada su dužne preuzeti odluku. Ako jedna od stranaka nije prisustvovala raspravi, sud će je pismeno obavijestiti o datumu za preuzimanje odluke. Stranke, odnosno njihovi zastupnici ili punomoćnici su dužni u upravnom sporu sami preuzeti sudsku odluku u zgradi suda, tako da im sud neće dostavljati odluku preporučeno poštom ili po drugim zakonskim pravilima o dostavi pismena. Odluke suda donesene nejavno, na sjednici vijeća ili po sudiji pojedincu, kao i druga pismena, sud može dostaviti strankama neposredno u sudu, putem pošte ili na drugi način određen zakonom, odnosno uz shodnu primjenu odredbi čl. 337. do 355. ZPP-a.

Međutim, prema ZUS-u BiH (čl. 38) sud je dužan odmah po završenoj raspravi usmeno objaviti presudu, odnosno rješenje, s najvažnijim razlozima za njeno donošenje, osim u složenim slučajevima kad je dužan najkasnije u roku od 8 dana donijeti presudu, odnosno rješenje. Osim toga, ako se po završenoj raspravi ne može donijeti odluka, zbog toga što prethodno treba utvrditi činjenicu za čije raspravljanje nije potrebna nova rasprava, sud odluku može donijeti i bez rasprave najkasnije u roku od 8 dana od dana kad utvrdi tu činjenicu.

Presuda, odnosno rješenje sadrži označenje suda, broj i datum akta koji se tužbom osporava, uvod koji obuhvata ime i prezime predsjednika vijeća, članova vijeća, odnosno sudije pojedince i zapisničara, označenje stranaka i njihovih zastupnika, kratko označenje predmeta spora, dan donošenja presude, odnosno rješenja, te izreku i obrazloženje.

Originalnu sudsku odluku, izvornik presude, odnosno rješenja, potpisuju predsjednik vijeća i zapisničar, odnosno sudija pojedinac ako je donio sudsku odluku bez prisustva stranaka ili nejavno, a sudska odluka strankama se izdaje u ovjerenom prepisu.

Izreka sudske odluke, kako presude tako i rješenja, u suštini je najvažniji dio sudske odluke i ona mora biti kratka, jasna i određena, te mora biti odvojena od obrazloženja. Izreka presude određuje kako je riješen upravni spor, na način da se tužba uvažava ili kao neosnovana odbija. Ako je tužba uvažena izrekom se određuje da se poništava upravni akt, a u sporu pune jurisdikcije, i kako se rješava sama upravna stvar.

U obrazloženju sudske odluke, koje se daje odvojeno od izreke, obrazlaže se činjenična i pravna osnova izreke odluke. U obrazloženju presude moraju se cijeniti svi navodi tužbe. Obrazloženje bi trebalo biti pisano s formulacijama koje stranke mogu razumjeti. Obrazloženje je posebno značajno kad sud u upravnom sporu poništi osporeni upravni akt, jer je nadležni organ vezan pravnim shvatanjem suda i primjedbama suda u vezi s postupkom.

Sudska praksa:

"Sud je poništavajući osporeni upravni akt, dužan u obrazloženju svoje presude dati organu uprave jasnu i određenu orijentaciju za daljnji postupak."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-184/54 od 24.02.1954)

"Kada sud poništi upravni akt koji je bio predmet upravnog spora, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen upravni akt donesen. Ako je poništen upravni akt donesen povodom nekog zahtjeva tužioca, vraćanje u stanje prije njegovog donošenja znači vraćanje u stanje u kojem kod organa postoji zahtjev koji je ostao bez rješenja."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-1672/56 od 13.10.1956)

"Nema bitne povrede odredaba parničnog postupka ako sud nije izradio odluku u roku koji zakon propisuje, ali ako je usljed toga stranka pretrpjela štetu, ona može tražiti naknadu."

(Vrhovni sud BiH, Rev- 293/90 od 18.04.1991)

"Nema pogrešne primjene materijalnog prava kada se sud u svojoj presudi pogrešno pozvao na zakonsku odredbu, ako je presudjenjem došlo do pravilne primjene neke druge zakonske odredbe."

(Presuda Vrhovnog suda FBiH, br. Rev-208/02)

"Rok za pisanu izradu presude, određen u čl. 337. st. 1. (sada čl. 184. st. 1) ZPP-a, ima instruktivni karakter i procesna povreda ove odredbe nema za posljedicu ukidanje prvostepene presude."

(Vrhovni sud RS, Rev. 5/95 od 25.05.1995)

"Prvostepena presuda se dostavlja stranci lično u smislu odredbe čl. 142. St. 1. Zakona o parničnom postupku, pa u slučaju da nije u prvom pokušaju dostavljena stranci lično nego drugom licu dostava se smatra neurednom."

Iz obrazloženja:

"Prema odredbi čl. 142 st. 1 ZPP-a za sudska pismena, između ostalih i za sudske odluke protiv kojih je dozvoljena posebna žalba, propisana je lična dostava, što znači da se urednom smatra samo ona dostava koja je izvršena stranci lično. Ovo znači da se u prvom pokušaju dostave mora pismeno predati lično stranci, a ako se ne zatekne ostaviti obavijest u smislu čl. 142 st. 2 ZPP-a. Drugom licu, umjesto stranci, pismeno se može predati tek u drugom pokušaju dostave. Kada je stranku u prvom pokušaju dostave na dostavnici potpisalo drugo lice (u konkretnom slučaju dostavnicu je potpisao član njegovog domaćinstva), onda stranka nije uredno primila pismeno i u tom slučaju ni na jedan drugi poseban način ne može se utvrđivati dan kad je stranka primila odluku."

(Vrhovni sud FBiH, Rev-78/97 od 24.12.1997)

"Sud nije vezan za rješenje o upravljanju postupkom, pa sud može ukinuti ili izmijeniti svoje rješenje. Ali, suprotno, sud je vezan rješenjem kojim je dopustio povrat u prijašnje stanje, jer se ne radi o rješenju o upravljanju parnicom."

(Županijski sud u Zagrebu, Gž. 6711/97 od 08.09.1998)

XIII ODGOVARAJUĆA PRIMJENA ZPP-a U UPRAVNIM SPOROVIMA

Zakon o upravnim sporovima sadrži samo one odredbe postupka koje odgovaraju pravnoj prirodi upravnog spora. Međutim, u svojoj suštini i upravni spor je neka vrsta parnice i prema pravnoj prirodi najbliži je parničnom postupku. Stoga se, na sva ostala procesno-pravna pitanja u rješavanju upravnog spora, a koja nisu uređena zakonima o upravnom sporu, na odgovarajući - shodan način primjenjuju odgovarajuće odredbe Zakona o parničnom postupku, koje se odnose na parnični postupak. Na mnoge od takvih slučajeva je već i ukazano, a to su i druga pitanja, kao npr. odredbe o nadležnosti suda (glava II ZPP FBiH), o prethodnom ispitivanju tužbe (čl. 66. i 67. ZPP-a), o dokazima i izvođenju dokaza (čl. 123. do 173. ZPP-a), o donošenju, izradi i dostavi presude (čl. 184. do 191. ZPP-a), o dopunskoj presudi i ispravljanju presude (čl. 192. do 195. ZPP-a), o pravosnažnosti presude (čl. 196. i 197. ZPP-a), o rješenju (čl. 198. do 202. ZPP-a), o stranačkoj sposobnosti, zastupnicima i punomoćnicima (čl. 291. do 312. ZPP-a), o jeziku i pismu u postupku (čl. 313. do 315. ZPP-a), o rokovima i ročištu (čl. 323. do 327. ZPP-a), o povratu u prijašnje stanje (čl. 328. do 333. ZPP-a), o podnescima (čl. 334. do 336. ZPP-a), o dostavi pismena (čl. 337. do 355. ZPP-a), o pregledanju i prepisivanju spisa (čl. 356. ZPP-a), o izuzeću sudije i zapisničara (čl. 357. do 361. ZPP-a), o zapisniku (čl. 373. do 377. ZPP-a), i drugim pitanjima koja nema potrebe ponavljati.

Sudska praksa:

"Kada se radi o pravu stranke da koristi pravna sredstva protiv odluka donesenih u upravnom sporu moraju se primjenjivati odredbe Zakona o upravnim sporovima. Stoga nema shodne primjene odgovarajućih odredaba Zakona o parničnom postupku u odnosu na pravo stranke u upravnom sporu da izjavi žalbu protiv odluke kantonalnog suda."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-37/99 od 13.01.2000)

"Uvjet pismene forme ispunjavaju i podnesci upućeni telegramom, telefakom ili elektronskom poštom. Ovakvi podnesci se smatraju potpisanim ako je u njima označen pošiljalac."

Iz obrazloženja:

"Članom 334. st. 1. naprijed citiranog Zakona (ZPP) regulirano je da tužba, odgovor na tužbu, protivtužba, odgovor na protivtužbu, pravni lijekovi i druge izjave, prijedlozi i saopćenja, koji se daju izvan rasprave, podnose se pismeno. Uvjet pismene forme ispunjavaju i podnesci upućeni telegramom, telefakom ili elektronskom poštom. Ovakvi podnesci se smatraju potpisanim ako je u njima označen pošiljalac. Kako je punomoćnik MZ, advokat A.A. postupajući po rješenju suda od 16.05.2006. godine dostavio ovjerenu punomoć sudu koja je njemu dostavljena fakom i koja je snabdjevena ovjerenim potpisom i ovjerena pečatom od notara, to je ista po nalaženju ovog suda valjana, a imajući u vidu odredbe čl. 308 i 334. ZPP-a."

(Vrhovni sud FBiH, 070-0-Rev-06-000983 od 21.11.2006.godine)

"Prijedlog za donošenje dopunske presude tužitelj je dužan podnijeti sudu u roku 15 dana od primitka presude."

(Upravni sud Hrvatske, Us-4056/91 od 18.06.1992)

"Prema pravilima o postupanju sudova u građanskim sporovima, koja važe i za postupanje u upravnim sporovima, sud je dužan kada utvrdi da nije mjesno ili stvarno nadležan, predmet ustupiti mjesno, odnosno stvarno nadležnom sudu, a ne tužbu odbaciti zbog nenadležnosti."

(Savezni vrhovni sud, Už-4869/54 od 26.03.1955)

"Prirodi upravnog spora, u kojem se ocenjuje zakonitost upravnog akta u određenoj upravnoj stvari, ne odgovara da se spoje tužbe protiv različitih rešenja istog upravnog organa, pa stoga nema mesta shodnoj primeni odgovarajućih odredaba ZPP-a u takvim slučajevima."

(Vrhovni sud Srbije, Uvp-119/79 od 22.02.1980)

"Kad tužitelj umre u tijeku upravnog spora, a nema punomoćnika, sud će prekinuti postupak."

(Upravni sud Hrvatske, Us-2667/78 od 18.07.1979)

Troškovi postupka

Prema odredbama ranijeg ZUS-a, svaka stranka u upravnom sporu snosila je svoje troškove postupka. To rješenje je zadržano i novim ZUS-om RS (čl. 49). Međutim, novim ZUS-om FBiH, to rješenje sadržano u odredbama čl. 61. ranijeg ZUS-a nije preuzeto, tako da se i u odnosu na troškove postupka primjenjuju odgovarajuće odredbe čl. 383. do 405, ZPP-a. Tako je uređeno i prema pravilima ZUS-a BDBiH (čl. 32). Međutim, prema ZUS-u BiH (čl. 61) ko snosi troškove postupka i koliko oni iznose odlučuje sud svakom odlukom kojom okončava postupak u upravnom sporu. Osim toga, prema st. 3. čl. 61. navedenog Zakona, sud će odlučiti i da stranka koja je pokrenula ili nastavila postupak u lošoj namjeri ili iz nemara snosi sudske troškove u cjelini.

XIV PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM SPORU

1. Uvodne napomene

U odnosu na pravne lijekove u upravnom sporu, kako redovne tako i vanredne, prema zakonima o upravnim sporovima, u BiH nisu propisana u potpunosti identična rješenja.

U odnosu na redovne pravne lijekove, protiv odluke donesene u upravnom sporu, kako je to propisano zakonima o upravnim sporovima BiH (čl. 39. st. 2) i FBiH (čl. 40), žalba se ne može izjaviti, odluka u upravnom sporu je konačna i može se pobijati samo vanrednim pravnim lijekovima. Prema pravilima propisanim ZUS-om RS (34) žalba se protiv odluke donesene u upravnom sporu ne može izjaviti, osim kad je to posebnim zakonom predviđeno, i tim je na ovaj način zadržana mogućnost izjavljivanja žalbe u upravnom sporu i to samo izuzetno, mada to za sada nije propisano važećim zakonodavstvom RS. Međutim, prema ZUS-u BDBiH (čl. 32) i na postupak po pravnim lijekovima u upravnom sporu shodno se primjenjuju odredbe ZPP-a, osim onih koje se odnose na reviziju, tako da je protiv odluke donesene u upravnom sporu dozvoljena žalba kao redovni pravni lijek, i na žalbu u tom slučaju se u potpunosti shodno primjenjuju odgovarajuće odredbe ZPP-a.

Kad je riječ o vanrednim pravnim lijekovima, bitno je istaći da novi procesni zakoni na području BiH napuštaju zahtjev za zaštitu zakonitosti, kao vanredni pravni lijek. To je u skladu

s rješenjima sveobuhvatne reforme procesnih zakona, posebno promjena u vezi s procesnim načelima - i to načelom dispozicije stranaka i raspravnim načelom.

Međutim, u upravnim sporovima, i u odnosu na vanredne pravne lijekove različita su rješenja u zakonima o upravnim sporovima na području BiH. Naime, zahtjev za zaštitu zakonitosti, koji je kao vanredni pravni lijek protiv konačnih odluka donijetih u upravnom sporu, prema ranijem ZUS-u, mogao podnijeti nadležni javni tužilac. Prema novim rješenjima ZUS-a FBiH i ZUS-a RS, taj vanredni pravni lijek nije propisan, ali prema odredbi čl. 55. ZUS-a BiH, protiv konačne odluke Upravnog odjeljenja Suda BiH i protiv konačne odluke najvišeg suda BDBiH, donesene u upravnom sporu, zahtjev za zaštitu zakonitosti, kao vanredni pravni lijek, je dozvoljen, a podnosi ga pravobranilac Bosne i Hercegovine.

2. Pravosnažnost sudske odluke u upravnom sporu

U slučaju kad se žalbom kao redovnim pravnim lijekom sudska odluka ne može pobijati, kad protiv nje žalba nije dozvoljena, sudska odluka donesena u upravnom sporu postaje pravosnažna danom donošenja. U teoriji procesnog prava razlikuju se dvije vrste pravosnažnosti: formalna i materijalna pravosnažnost. Presuda koja se više ne može pobijati redovnim pravnim lijekovima je formalno pravosnažna, a materijalna pravosnažnost znači da pravosnažna presuda djeluje prema strankama u sporu, te da je njom pravosnažno presuđeno o određenom zahtjevu između istih stranaka (*res iudicata*). Formalna pravosnažnost znači npr. da je presuda kojom se u upravnom sporu osporeni upravni akt poništava i predmet vraća nadležnom organu na ponovno rješavanje samo formalno pravosnažna. Ona nema materijalnu pravosnažnost, jer njom nije riješena upravna stvar, nije pravosnažno odlučeno o zahtjevu ili obavezi stranke koji je bio predmet upravnog postupka i upravnog spora.

Institut pravosnažnosti sudske odluke u upravnom sporu, kao jedno od osnovnih procesnih načela, od značaja je posebno za pravnu sigurnost, jer ima pravnu posljedicu da je upravni spor definitivno riješen. Pravna posljedica pravosnažnosti sudske odluke dolazi do izražaja posebno ako dođe do novog upravnog spora u istoj upravnoj stvari, kad će sud odbaciti tužbu u upravnom sporu ako utvrdi da već postoji pravosnažna odluka donesena u upravnom sporu o istoj stvari.

Pravosnažnost se odnosi samo na izreku sudske odluke, a ne i na obrazloženje, jer se na osnovu obrazloženja odluke ne može utvrditi identitet tužbenog zahtjeva. O pravosnažnosti sudske odluke sud je dužan po službenoj dužnosti voditi računa u toku cijelog postupka.

Sudska praksa :

"Pravomoćna postaje jedino izreka presude, a njezini razlozi mogu poslužiti samo identifikaciji pravnog odnosa o kome je odlučeno u izreci."

(Vrhovni sud Hrvatske, br. Rev- 525/84)

3. Vanredni pravni lijekovi u upravnom sporu

3.1 Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke

Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke je vanredni pravni lijek koji stranka može koristiti protiv pravosnažne sudske odluke donesene u upravnom sporu. Zahtjev može podnijeti samo stranka koja je to svojstvo imala u upravnom sporu. Međutim, zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke kojom je upravni spor okončan, ne može podnijeti ono lice koje bi moglo imati svojstvo stranke u upravnom sporu, kao npr. pravobranilac, ako nije i učestvovao u tom upravnom sporu.

Zahtjev za vanredno preispitivanje može se podnijeti zbog povrede zakona ili drugog propisa ili zbog povrede pravila zakona o postupku koja je mogla biti od uticaja na rješenje stvari, i to:

- u FBiH Vrhovnom sudu FBiH, zbog povrede federalnih zakona i propisa, a kantonalnom sudu zbog povrede kantonalnog zakona i drugih kantonalnih propisa ili zbog povrede pravila federalnog zakona o postupku koja je mogla biti od uticaja na rješenje stvari;
- u RS Vrhovnom sudu RS, zbog povrede zakona i drugih propisa i općeg akta ili zbog povrede propisa o postupku koja je mogla biti od uticaja na rješenje stvari;
- u BiH i BDBiH, Apelacionom odjeljenju Suda BiH, protiv konačne odluke Upravnog odjeljenja suda BiH i konačne odluke najvišeg suda BDBiH donesene u upravnom sporu zbog povrede zakona BiH ili zbog povrede pravila postupka koji je prethodio donošenju pobijane odluke.

Zahtjev za vanredno preispitivanje može se podnijeti u roku od 30 dana od dana dostavljanja stranci sudske odluke protiv koje se podnosi zahtjev. Ovaj rok je prekluzivan, a u odnosu na računanje roka shodno se primjenjuju odgovarajuće odredbe ZPP-a. Zahtjev za vanredno preispitivanje mora da sadrži označenje sudske odluke čije se preispitivanje predlaže, kao i razloge i obim u kome se predlaže preispitivanje te odluke. Zahtjev je u formalnom smislu podnesak, pa stoga mora sadržavati i sve što je propisano za sadržinu podneska, odnosno mora biti u pisanom obliku, razumljiv i potpun i bez formalnih nedostataka. Ako je zahtjev nepotpun ili nerazumljiv nadležni sud će postupiti kao u slučaju neuredne tužbe. Sud će pozvati podnosioca zahtjeva da otkloni nedostatke u određenom roku s poukom šta i kako treba postupiti u otklanjanju nedostataka. Ako se u određenom roku ne postupi po traženju suda, a nedostaci su takvi da sprečavaju rad suda, nadležni sud će rješenjem zahtjev kao neuređan odbaciti. Nedožvoljen ili neblagovremeno podnesen zahtjev, kao i zahtjev podnesen od neovlaštenog lica nadležni sud će rješenjem odbaciti. Osim toga, protiv presude, koja je samo formalno pravosnažna, a koja nema i materijalnu pravosnažnost, odnosno kojom nije pravosnažno odlučeno o pravu ili obavezi stranke koji je bio predmet upravnog postupka i upravnog spora, ne bi se mogao podnijeti zahtjev za vanredno preispitivanje, kao vanredni pravni lijek, i ako bi bio podnesen, trebao bi se kao nedozvoljen i odbaciti.

Ako nakon prethodnog ispitivanja zahtjeva, sud zahtjev ne odbaci kao neuređan, nedopušten ili neblagovremen, sud će zahtjev dostaviti protivnoj stranci koja može u roku koji odredi taj sud podnijeti odgovor na zahtjev.

O zahtjevu za vanredno preispitivanje odlučuje nadležni sud u vijeću od troje sudija, a u BiH Apelaciono odjeljenje Suda BiH u vijeću sastavljenom od pet sudija. Međutim, u FBiH kad o zahtjevu odlučuje kantonalni sud, taj sud odlučuje u vijeću sastavljenom od troje sudija koje nisu učestvovala u donošenju odluke. O zahtjevu nadležni sud odlučuje po pravilu u nejavnoj sjednici, a pobijana odluka se ispituje u granicama zahtjeva i povreda zakona, drugog propisa ili zbog povrede propisa o postupku koja je mogla biti od uticaja na rješenje stvari (odredbe čl. 39. st. 1. ZUS-a RS izričito ne propisuju da li sud o zahtjevu odlučuje u javnoj ili nejavnoj sjednici).

Nadležni sud presudom odbija ili uvažava zahtjev. Kad uvaži zahtjev, sud može ukinuti ili preinačiti sudsku odluku protiv koje je podnesen zahtjev.

Sudska praksa:

"Zahtjev za vanredno preispitivanje presude Vrhovnog suda FBiH donesene u upravnom sporu, od kojeg je podnosilac odustao prije nego je sud o njemu odlučio, treba odbaciti kao nedozvoljen."

Iz obrazloženja:

"Prije nego je ovaj sud donio odluku po zahtjevu, tužiteljica je pismenim podneskom od 26.09.2003. godine, koji je zaprimljen kod ovog suda dana 29.09.2003. godine, dala izjavu da odustaje od podnesenog zahtjeva za vanredno preispitivanje. S obzirom na takvu izjavu tužiteljice, podneseni zahtjev se u zakonskom smislu smatra nedozvoljenim. Odredbama Zakona o upravnim sporovima nije propisano u kojim slučajevima se zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke, kao vanredno pravno sredstvo, smatra nedozvoljenom, pa se u odnosu na to pitanje, a na osnovu čl. 60. navedenog zakona, shodno primjenjuju odredbe zakona kojim je uređen parnični postupak. Prema odredbama čl. 247. Zakona o parničnom postupku, smatra se da je revizija kao vanredno pravno sredstvo, pored ostalih slučajeva pobrojanih u tom članu, nedozvoljena i onda ako je stranka odustala od podnesene revizije."

(Vrhovni sud FBiH, Uvl-3/02 od 6.11.2003)

"Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke predaje se sudu nadležnom za odlučivanje o zahtjevu, pa kad je on u tridesetodnevnom roku predat organu uprave, a sudu bude dostavljen po proteku toga roka, smatra se neblagovremenim i kao takvog nadležni sud ga odbacuje."

Iz obrazloženja:

"Iz spisa predmeta ovog suda U-298/95 proizilazi da je tužilac presudu u tom predmetu od 24.10.1995. godine primio 08.12.1995. godine, a zahtjev, kako je to naprijed navedeno, dostavljen je ovom sudu od strane prvostepeno upravnog organa tek 11.03.1996. godine, dakle, po proteku tridesetodnevnog roka iz čl. 45. st. 1. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. glasnik RS', br.12/94). Prema izričitim odredbama čl. 44. tog zakona, zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke predaje se sudu nadležnom za odlučivanje o zahtjevu. U ovoj stvari očigledno tako nije postupljeno. Shodna primjena odredaba čl. 113. st. 7. Zakona o parničnom postupku, a na osnovu odredaba čl. 59. Zakona o upravnim sporovima, u ovakvoj situaciji ne dolazi u obzir, jer zahtjev nije podnesen sudu već organu uprave, a kako tužilac ima svoju pravnu službu, i kako je uz to ovo pravno sredstvo u njegovo ime podnio advokat kao punomoćnik, otpada mogućnost osnovanog pozivanja na neukost kao razlog podnošenja zahtjeva preko nenadležnog organa."

(Vrhovni sud RS, Uvl-3/96 od 12.09.2000)

"Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke može se podnijeti samo protiv odluke suda koja je postala pravosnažna kako u formalnom tako u i materijalno pravnom smislu, radi čega podneseni zahtjev za vanredno preispitivanje presude koja nije postala pravosnažna u materijalno-pravnom smislu (presudom poništeno rješenje tuženog) treba odbaciti kao nedozvoljen."

Iz obrazloženja:

"U konkretnom slučaju, presuda čije se vanredno preispitivanje traži u zahtjevima strana-ka, postala je pravosnažna u formalnom smislu, jer se radi o stvari u kojoj nije bila dozvoljena žalba ni jednim materijalnim zakonom, pa je nastupila njena formalna pravosnažnost. Međutim, tom presudom nije riješena upravna stvar (odlučeno o zahtjevu, odnosno obavezi tužiteljice), jer je uvažavanjem tužbe poništeno rješenje tuženog organa, pa nije nastupila i materijalna pravosnažnost te presude. Usljed toga nisu se stekli ni uslovi za podnošenje zahtjeva za vanredno preispitivanje sudske odluke propisani u čl. 19. st. 2. preuzetog ZUS-a (sada

čl. 45 ZUS), pa je sud zbog toga oba zahtjeva za vanredno preispitivanje odbacio kao nedozvoljene primjenom čl. 49 st. 1. u vezi sa čl. 85. Zakona o upravnim sporovima."

(Vrhovni sud FBiH, Uvl-6/98 od 13.05.1998)

"Zahtjev za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke donesene u upravnom sporu ne može se pravovaljano podnijeti zbog pogrešno i/ili nepotpuno utvrdenog činjeničnog stanja."

Iz obrazloženja:

"Iz zahtjeva proizilazi da se predmetna presuda pobija zbog pogrešno i nepotpuno utvrdenog činjeničnog stganja, a iz tog razloga zahtjev za vanredno preispitivanje odluke ne može se pravovaljano podnijeti - s obzirom na odredbe čl. 19. st. 2. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. glasnik RS', br. 12/94). Sljedstveno tome, zahtjev tužioca u ovoj stvari odbacuje se na osnovu odredaba čl. 47. st. 1. tog zakona."

(Vrhovni sud RS, Uvl- 32/00 od 23.01.2001)

3.2 Ponavljanje postupka

Ponavljjanje postupka u upravnom sporu okončanom presudom ili rješenjem nadležnog suda je vanredni pravni lijek koji omogućava da nadležni sud još jednom provjeri zakonitost svojih odluka, kojim je okončan upravni spor. Ponavljanje postupka može tražiti samo stranka u upravnom sporu, i sud ga ne može provoditi po službenoj dužnosti, kao što to može nadležni organ u upravnom postupku.

Razlozi za ponavljanje postupka su:

1. ako stranka sazna za nove činjenice ili nade ili stekne mogućnost da upotrijebi nove dokaze na osnovu kojih bi spor bio povoljnije riješen za nju da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u ranijem sudskom postupku;
2. ako je do odluke suda došlo usljed krivičnog djela suca ili radnika u sudu, ili je odluka isposlovana prevarnom radnjom zastupnika ili punomoćnika stranke, njegovog protivnika ili protivnikovog zastupnika ili punomoćnika, a takva radnja predstavlja krivično djelo;
3. ako je odluka zasnovana na presudi donesenoj u krivičnoj ili građanskoj stvari, a ta presuda je kasnije ukinuta drugom pravosnažnom sudskom odlukom;
4. ako je isprava na kojoj se zasniva sudska odluka lažna ili lažno preinačena, ili ako je svjedok, vještak ili stranka, prilikom saslušanja pred sudom, dao lažan iskaz, a odluka suda zasniva se na tom iskazu;
5. ako stranka nade ili stekne mogućnost da upotrijebi raniju sudsku odluku donesenu u istom upravnom sporu;
6. ako zainteresiranom licu nije bila data mogućnost da učestvuje u upravnom sporu.

Medutim, iz razloga kad stranka sazna za nove činjenice ili dokaze ili nade, odnosno stekne mogućnost da upotrijebi raniju sudsku odluku donesenu u upravnom sporu, ponavljanje postupka će se dozvoliti samo ako stranka bez svoje krivice nije bila u stanju te okolnosti iznijeti u ranijem postupku.

Stranka može tražiti ponavljanje postupka u okviru dva prekluzivna roka, i to:

- a. u subjektivnom roku od 30 dana, od dana kad je stranka saznala za razlog ponavljanja postupka, a ako je saznala za razlog za ponavljanje prije nego što je postupak kod suda okončan ali taj razlog nije mogla upotrijebiti u toku postupka, ponavljanje može tražiti u roku od 30 dana, od dana dostavljanja sudske odluke;
- b. u objektivnom roku od pet godina, od pravosnažnosti sudske odluke, osim kada se radi o slijedećim razlozima:
 - ako je do odluke suda došlo usljed krivičnog djela suca ili radnika u sudu, ili je odluka isposlovana prevarnom radnjom zastupnika ili punomoćnika stranke, njegovog protivnika ili protivnikovog zastupnika ili punomoćnika, a takva radnja predstavlja krivično djelo;
 - ako je odluka zasnovana na presudi donesenoj u krivičnoj ili građanskoj stvari, a ta presuda je kasnije ukinuta drugom pravomoćnom sudskom odlukom;
 - ako je isprava na kojoj se zasniva sudska odluka lažna ili lažno preinačena, ili ako je svjedok, vještak ili stranka, prilikom saslušanja pred sudom, dao lažan iskaz, a odluka suda zasniva se na tom iskazu.

U ova tri izuzeta slučaja, podnošenje prijedloga nije ograničeno objektivnim rokom već samo subjektivnim, i ponavljanje se može tražiti i poslije pet ili više godina, računajući od pravosnažnosti odluke, ali samo u okviru subjektivnog roka od 30 dana, jer ako stranka propusti u tom roku tražiti ponavljanje postupka, ona gubi pravo na taj vanredni pravni lijek.

Postupak za ponavljanje postupka pokreće se tužbom (čl. 49. st. 1. ZUS-a FBiH), prijedlogom (čl. 43. st. ZUS-a RS), odnosno zahtjevom (čl. 44. st. 1. ZUS-a BiH) za ponavljanje postupka (u daljem tekstu: tužba) koja, prije svega, kao podnesak mora sadržavati sve što je propisano da sadrži podnesak, odnosno mora imati sve opće elemente kao i tužba kojom se pokreće upravni spor. Stoga se odredbe ZUS-a o postupku po tužbi na odgovarajući način primjenjuju i u postupku za ponavljanje postupka. Osim toga, u tužbi za ponavljanje postupka mora se naročito navesti :

- označenje sudske odluke donesene u postupku čije se ponavljanje traži;
- zakonski osnov ponavljanja i dokazi, odnosno okolnosti koje čine vjerovatnim postojanje tog osnova;
- okolnosti iz kojih proizilazi da je tužba podnesena u zakonskom roku i čime se to dokazuje;
- u kom pravcu i u kom obimu se predlaže izmjena presude, odnosno rješenja donesenog u postupku čije se ponavljanje traži.

Tužba za ponavljanje postupka podnosi se sudu koji je donio odluku na koju se odnosi razlog za ponavljanje postupka, a koji je i nadležan za njeno rješavanje. O tužbi odlučuje sudija pojedinac bez održavanja rasprave. Prema ZUS-u FBiH (čl. 49. st. 2) to je sudija pojedinac koji nije učestvovao u donošenju te odluke, a prema ZUS-u BiH (čl. 41. st. 2), o ponavljanju postupka odlučuje Vijeće Upravnog odjeljenja Suda BiH koje je donijelo presudu.

Po podnijetoj tužbi za ponavljanje postupka nadležni sud provjerava postojanje procesnih pretpostavki za postupanje po tužbi. Ako je tužbu podnijelo neovlašteno lice, ili je tužba neblagovremena ili stranka nije učinila bar vjerovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje postupka, sud će rješenjem odbaciti tužbu. Ako tužbu iz tih razloga ne odbaci, sud će tužbu dostaviti protivnoj stranci i zainteresiranim licima, i istovremeno ih pozvati da u roku od 15 dana odgovore na tužbu.

Po isteku roka za odgovor na tužbu sud meritorno rješava tužbu za ponavljanje postupka donošenjem presude. Presudom se tužba za ponavljanje postupka odbija kao neosnovana ili

uvažava i dozvoljava ponavljanje postupka. Ako se ponavljanje postupka dozvoli staviće se van snage ranija sudska odluka u cjelini ili djelimično, i presudom kojom je ponavljanje postupka dozvoljeno sud će riješiti i o glavnoj stvari.

Protiv odluke suda donesene po tužbi za ponavljanje postupka mogu se podnijeti pravni lijekovi koji su zakonom dozvoljeni u glavnoj stvari. To znači da se i protiv odluke donesene po tužbi za ponavljanje postupka mogu koristiti samo pravni lijekovi koji su inače dozvoljeni u istoj upravnoj stvari u upravnom sporu, te se i odredbe ZUS-a o pravnim lijekovima na odgovarajući način primjenjuju i u postupku za ponavljanje postupka.

Sudska praksa:

"Stranka nije učinila vjerovatnim zakonski osnov za ponavljanje okonačnog upravnog spora zbog novih činjenica i novih dokaza, kada sam sud nije utvrđivao činjenično stanje nego odluku donio na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku, niti zakonski osnov za ponavljanje postupka zbog sticanja mogućnosti da upotrijebi raniju sudska odluku donesenu u istom upravnom sporu, isticanjem u tužbi da je rješenjem prvostepenog upravnog organa slična upravna stvar riješena drugačije nego u odluci suda kojom je okončan upravni spor, zbog čega takvu tužbu za ponavljanje postupka treba odbaciti."

(Vrhovni sud FBiH, U-1103/00 od 05.07.2000)

"Dopustiće se ponavljanje postupka ako stranka u ranijem sudskom postupku nije imala mogućnost da iznese činjenicu zbog koje bi, da je mogla biti iznesena, vjerovatno spor za nju bio povoljnije riješen."

(Savezni vrhovni sud, U-88/52 od 09. 09.1952)

"Postupak u upravnom sporu, u kojem je tužba odbačena kao neblagovremena, ponoviće se ako se novim dokazom utvrdi da je blagovremeno podnesena."

(Savezni vrhovni sud, U-1375/54 od 28.01.1955)

"Ako stranka traži ponavljanje postupka i poziva se na razloge koji nisu propisani kao zakonski osnovi koji bi mogli dovesti do ponavljanja postupka okončanog presudom suda, primjenom čl. 56. st. 2. ZUS-a, tužba stranke mora se odbaciti."

(Vrhovni sud FBiH, U-394/97 od 01.11.1997)

"Tužilac ne može tražiti ponavljanje postupka u kojem je u celosti udovoljeno njegovom tužbenom zahtevu."

(Vrhovni sud Srbije, U-248/82 od 17. 07.1982)

"Kad je upravni spor riješen na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku, a stranka sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da upotrijebi nove dokaze, to može biti razlog za ponavljanje upravnog postupka, ali ne i upravno-sudskog postupka."

Iz obrazloženja:

"Iz naprijed navedene presude ovog suda i iz spisa predmeta proizilazi da je upravni spor u ovoj stvari riješen na osnovu činjeničnog stanja utvrđenog u provedenom upravnom postupku. Razlog za ponavljanje postupka po odredbama čl. 51. st. 1. tač. 1. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. glasnik RS', br.12/94 - u daljem tekstu ZUS), na kojem tužilac zasniva ovo vanredno pravno sredstvo, može se koristiti samo ako je sud utvrđivao činjenično stanje i na

osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja riješio spor. Međutim, predmetni upravni spor je riješen primjenom pravila iz čl. 38. st. 1. ZUS-a, na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku, a to istovremeno znači da se novi dokazi mogu koristiti samo kao razlog za ponavljanje upravnog postupka, a ne i sudskog postupka kojim je okončan upravni spor. Kod takvog stanja stvari, tužba za ponavljanje postupka u ovom upravnom sporu odbacuje se na osnovu čl. 55. st. 2. ZUS-a, jer tužilac nije učinio vjerovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje postupka."

(Vrhovni sud RS, Uvl-7/01 od 28.08.2002.godine).

"Ponavljanje upravnosudskog postupka zbog postojanja dviju različitih odluka u istom upravnom sporu (čl. 52. toč. 5. ZUS-a) može se tražiti samo ako postoji identitet stranke i predmeta spora, a ako taj uslov nije ispunjen sud će tužbu odbaciti (čl. 56. st. 2. ZUS-a), jer tužilac nije učinio vjerovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje upravnosudskog postupka."

(Vrhovni sud FBiH", U-1103/00 od 05.08.2000)

"Nove činjenice i stjecanje mogućnosti upotrebe novih dokaza mogu biti razlog za ponavljanje upravnosudskog postupka samo onda ako je sud sam utvrđivao činjenice i izvodio dokaze u tom postupku i na tako utvrđenom činjeničnom stanju zasnovao svoju odluku."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-85/99 od 20. 10.1999)

"Ima mesta ponavljanju upravnosudskog postupka prema ZUS-u ako zakonski zastupnik stranke podnosi dokaz da je u ranije vođenom upravnosudskom postupku učestvovala stranka lično i ako je u to vreme, kao i u vreme vođenja upravnog postupka, bila bolesna od šizofrenije, pa nije bila procesno sposobna."

(Vrhovni sud Srbije, U-4006/65 od 17.09.1966)

"Ne može se tražiti ponavljanje postupka zbog pogrešne pravne ocjene o stvari."

(Savezni vrhovni sud, U-1286/52 od 26.12.1952)

"Rok za ponavljanje postupka od 30 dana teče od dana dostavljanja sudske odluke samo onda ako je stranka saznala za razlog ponavljanja postupka prije nego što je postupak kod suda okončan, a u drugim slučajevima taj rok teče od dana saznanja za razlog ponavljanja."

(Vrhovni sud FBiH, U-1797/98 od 14.04.1999)

"Objektivni rok od pet godina za podnošenje prijedloga (sada tužbe) za ponavljanje postupka počinje teći od dana dostavljanja pravosnažne sudske odluke strankama."

(Vrhovni sud BiH, U-1741/82 od 15.09.1982)

"Univerzalni nasljednici parnične stranke legitimisani su za podnošenje prijedloga za ponavljanje pravosnažno završenog postupka."

(Vrhovni sud BiH, Rev-603/82 od 09.02.1982)

"Stranka može tražiti ponavljanje postupka u roku 30 dana od dana primitka druge presude iz koje je saznala za raniju presudu koja je donesena bez njezina sudjelovanja kao zainteresirane osobe."

(Upravni sud Hrvatske, Us-3792/90 od 12.04.1991)

"Nije lažna isprava svaka isprava u kojoj su navedeni netočni podaci, već samo ona isprava do koje je došlo kaznenim djelom službene ili druge osobe koja je takvu ispravu izdala u namjeri da se upotrijebi kao istinita."

(Upravni sud Hrvatske, Us-1480/89 od 26.07.1989)

"Kad svjedok na čijem se iskazu temelji pravomoćna presuda mijenja iskaz, onda to predstavlja novu činjenicu za koju je tužitelj saznao tek nakon donošenja pravomoćne presude i ta činjenica može predstavljati razlog za ponavljanje postupka."

(Vrhovni sud Hrvatske, R-895/79 od 24.04.1979)

"Zaturenost dokumentacije predstavlja propust stranke izazvan njenom krivicom zbog čega se u tom slučaju ponavljanje postupka ne može dozvoliti."

(Viši privredni sud Srbije, PŽ-1161/99 od 16.04.1999)

"Nove činjenice koje su postojale prije zaključenja glavne rasprave a tužilac za njih nije znao ili nije imao mogućnost da ih upotrijebi, mogu biti osnov za ponavljanje postupka u smislu čl. 381. st. 1. tač. 9. ZPP-a."

(Savezni sud, br. Gzz-24/77).

"Ne mogu doći u obzir kao razlog za ponavljanje postupka nove činjenice i novi dokazi ukoliko nisu takve prirode i takvog značaja da predstavljaju razlog podoban za ponavljanje postupka, što se ne može pretpostaviti, već to u svakom konkretnom slučaju treba dokazati."

(Vrhovni sud Crne Gore, Rev-180/94 od 07.07.1994)

3.3 Zahtjev za zaštitu zakonitosti

Novi procesni zakoni na području BiH, kao što je to već i ukazano, napuštaju zahtjev za zaštitu zakonitosti, kao vanredni pravni lijek, ali u vezi s tim, u upravnim sporovima na području BiH nisu jedinstvena rješenja. Prema ZUS-u FBiH i ZUS-u RS zahtjev za zaštitu zakonitosti, kao vanredni pravni lijek protiv konačne odluke donijete u upravnom sporu, nije dozvoljen. Međutim, prema odredbi čl. 55. ZUS-a BiH, protiv konačne odluke Upravnog odjeljenja Suda BiH i protiv konačne odluke najvišeg suda BDBiH donesene u upravnom sporu, zahtjev za zaštitu zakonitosti, kao vanredni pravni lijek, dozvoljen je.

Zahtjev za zaštitu zakonitosti, protiv konačne odluke Upravnog odjeljenja Suda BiH i protiv konačne odluke najvišeg suda BDBiH donesene u upravnom sporu, može podnijeti Pravobranilac Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana, od dana kad je stranci dostavljena konačna odluka protiv koje se zahtjev podnosi. Zahtjev se može podnijeti iz razloga (iako to izričito ne propisuju odredbe čl. 55. do 59. ZUS-a BiH) ako je konačnom odlukom Upravnog odjeljenja Suda BiH i konačnom odlukom najvišeg suda BDBiH donesene u upravnom sporu došlo do povrede zakona BiH ili povrede pravila postupka koji je prethodio donošenju pobijane odluke. O zahtjevu odlučuje Apelaciono odjeljenje suda BiH, u vijeću od pet sudija. Zahtjev sadrži označenje sudske odluke protiv koje se on podnosi, kao i razloge i obim u kome se predlaže ispitivanje zakonitosti te odluke.

Po prethodnom ispitivanju postojanja procesnih pretpostavki za postupanje po zahtjevu, ako sud ne odbaci zahtjev kao neuredan, nedozvoljen, neblagovremen, zahtjev će se dostaviti protivnoj stranci koja može, u roku koji odredi sud, podnijeti odgovor na zahtjev. O zahtjevu se rješava, po pravilu, na nejavnoj sjednici, a pobijana odluka se ispituje samo u granicama

zahtjeva. Zahtjev se odbija ili uvažava presudom. Kad se zahtjev uvažava može se ukinuti ili preinačiti sudska odluka protiv koje je podnesen zahtjev. Ako se ukine sudska odluka, predmet se vraća sudu čija je odluka ukinuta, i taj sud je dužan izvesti sve procesne radnje i raspraviti pitanja na koja mu je ukazano presudom, te donijeti odgovarajuću odluku.

Sudska praksa:

"Kad javni tužilac odustane od zahtjeva za zaštitu zakonitosti onda se ne donosi nikakvo formalno rješenje, već se taj odustanak konstatira u zapisnik. Protivna stranka, ako joj je dan zahtjev na odgovor, obavlještava se o tome odustanku."

(Vrhovni sud Jugoslavije, Uzz-27/65 od 01.11.1967)

"Postoji teža povreda saveznog zakona kada se odgovarajućim odredbama o postupku iz Osnovnog zakona o invalidskom osiguranju daje pogrešna interpretacija koja je od značaja za ostvarivanje prava iz tog zakona."

(Vrhovni sud Jugoslavije, Uzz-35/68 od 06.12.1965)

XV POSTUPAK ZAŠTITE SLOBODA I PRAVA POJEDINACA GARANTIRANIH USTAVOM

1. Uvodne napomene

U posebnim glavama, odnosno posebnom grupom zakonskih odredbi, u Zakonima o upravnom sporu na području BiH, propisan je i postupak zaštite sloboda i prava pojedinaca garantiranih ustavom. Sudska zaštita ustavom garantiranih prava i sloboda odnosi se na zaštitu od nezakonitih pojedinačnih pravnih akata koji ne moraju biti upravni akti, a pored toga obuhvata i kontrolu pojedinačnih upravnih radnji, što je svakako svojevrsna dopuna zaštite koja se ostvaruje u osnovnom upravnom sporu. Međutim, sudska zaštita u ovom slučaju je moguća samo ako u konkretnom slučaju nije osigurana druga sudska zaštita, pa u odnosu na upravni spor ima i supsidijarni karakter. Prema tome, sudska zaštita u ovom slučaju ne može se tražiti protiv konačnih upravnih akata protiv kojih se može voditi upravni spor, niti protiv pojedinačnih akata druge vrste, kao ni protiv konačnih pojedinačnih radnji službenog lica, za koje je osigurana sudska zaštita na drugi način, npr. u parničnom, vanparničnom, krivičnom ili drugom sudskom postupku.

Sudska praksa:

"Zahtjev za zaštitu Ustavom garantiranog prava i slobode čovjeka i građanina, nije dopušten protiv sudske presude."

(Upravni sud Republike Hrvatske, Zpa-7/99 od 01. 03. 2000)

2. Zaštita ustavnih sloboda i prava povrijeđenih konačnim pojedinačnim aktom

Za sudsku zaštitu ustavom garantiranih prava i sloboda povrijeđenih konačnim pojedinačnim aktom potrebno je da su kumulativno ispunjena tri uslova:

- da se radi o slobodama i pravima koja su garantirana ustavom (Ustavom BiH, ustavima entiteta i ustavima kantona u FBiH) i instrumentima aneksa ustava;
- da su slobode i prava povrijeđene konačnim pojedinačnim aktom nadležnog organa;

- da protiv tog konačnog pojedinačnog akta nije osigurana druga sudska zaštita.

O zahtjevima za zaštitu ustavom garantiranih sloboda i prava rješava nadležni sud, a to je sud nadležan za rješavanje upravnih sporova. Podnošenje zahtjeva i njegovo rješavanje od nadležnog suda vrši se shodno primjenom odredaba Zakona o upravnim sporovima, koje se odnose na upravni spor. Dakle odredbe o tužbi, strankama, postupku i pravnim lijekovima, koje se odnose na upravni spor, primjenjuju se na odgovarajući način i u postupku po zahtjevu za zaštitu ustavom garantiranih sloboda i prava. To znači da se zahtjev podnosi u roku 30 dana (kao i tužba u upravnom sporu) od dana dostave stranci pojedinačnog akta za koji smatra da su mu povrijeđena određena garantirana ustavna prava i slobode, da mora sadržavati sve formalne elemente kao i tužba u upravnom sporu, da se predaje kao i tužba u upravnom sporu, da sud ispituje njegovu dopuštenost, blagovremenost i urednost i u ispitivanju zahtjeva postupa kao s tužbom u upravnom sporu. Ako sud ne odbaci zahtjev, dostavlja ga na odgovor. Sud ispituje zahtjev u granicama navoda i traženja podnosioca, pri čemu nije vezan i razlozima zahtjeva, i rješava i odlučuje o zahtjevu na način propisan kao za tužbu u upravnom sporu.

O zahtjevu za zaštitu ustavom garantiranih sloboda i prava sud odlučuje rješenjem, te, zavisno od utvrđenog stanja, zahtjev može uvažiti i osporeni pojedinačni akt poništiti, ili ga odbaciti kao neosnovan. Protiv donijetog rješenja stranka ima pravo koristiti pravne lijekove koji su dozvoljeni i u upravnom sporu. I u svemu ostalom sud postupa kao i u rješavanju upravnog spora, ali na način koji odgovara specifičnostima postupka po podnijetom zahtjevu za zaštitu ustavom garantiranih sloboda i prava.

Sudska praksa:

"Kada je odvjetniku izrečena mjera ukora ili novčana kazna, a protiv drugostupanjske odluke Višeg disciplinskog suda Hrvatske odvjetničke komore nije predviđena sudska zaštita, a podnositelj ustavne tužbe smatra da mu je aktima te komore donesenim u disciplinskom postupku povrijeđeno neko od ustavom garantiranih prava, može protiv konačnog pojedinačnog akta donesenog u tom postupku podnijeti zahtjev Upravnom sudu Republike Hrvatske temeljem odredbi čl. 66. Zakona o upravnim sporovima."

(Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-936/98 od 13.10.1999)

3. Zaštita ustavnih sloboda i prava povrijeđenih radnjom službenog, odnosno odgovornog lica

Za sudska zaštitu ustavom garantiranih prava i sloboda povrijeđenih radnjom službenog, odnosno odgovornog lica potrebno je da su ispunjeni slijedeći uslovi:

- da se radi o slobodama i pravima koja su garantirana ustavom (Ustavom BiH, ustavi- ma entiteta i ustavima kantona u FBiH) i instrumentima aneksa ustava;
- da su te slobode i prava povrijeđene radnjom službenog lica u organu uprave ili odgovornog lica u privrednom ili drugom društvu, ustanovi ili pravnom licu;
- da je radnja nastala u vršenju poslova iz djelokruga organa uprave ili pravnog lica;
- da je ta radnja službenog lica ili odgovornog lica protivna zakonu i da se njom neposredno sprečava ili ograničava određenom pojedincu takva sloboda ili pravo;
- da protiv takve radnje službenog ili odgovornog lica nije osigurana druga sudska zaštita.

Ovaj oblik zaštite ustavom garantiranih sloboda i prava bitno se razlikuje od prethodnog oblika zaštite ovih prava i sloboda. Razlika je, prije svega, u načinu povrede tih prava i sloboda. U prvom obliku to se može činiti konačnim pojedinačnim aktom nadležnog organa, a u drugom, može se činiti samo nekom aktivnom ili pasivnom radnjom.

Zahtjev za ovu vrstu sudske zaštite podnosi se nadležnom sudu, sudu nadležnom za rješavanje upravnog spora, i može se podnijeti sve dok traje radnja na čiju se protivpravnost ukazuje. Ako lice prema kojem je preduzeta nezakonita radnja nije u mogućnosti da samo podnese zahtjev za zaštitu zbog nezakonite radnje, zahtjev može podnijeti i bračni drug, dijete, roditelj ili drugi bliski srodnik tog lica. Postupak može pokrenuti i ombudsman pod uvjetima propisanim kao za podnošenje pravnih lijekova u upravnom sporu.

Zahtjev mora sadržavati opis radnje, mjesto i vrijeme kada je učinjena, naziv organa, odnosno pravnog lica kod kojeg je radnja učinjena, podatke o službenom, odnosno odgovornom licu koje je to učinilo, dokaze o tome, kao i zahtjev da se ukloni zapreka i ograničenje slobode i prava koje se osporava nezakonitom radnjom.

Postupak je hitan i mora se završiti u roku od 15 dana (u RS ovaj rok nije određen) od dana prijema zahtjeva, ali time se ne smiju narušiti osnovna načela postupka. Po prijemu zahtjeva sud, uz shodnu primjenu ZPP-a, ispituje njegovu urednost, dopuštenost i blagovremenost, i ako nisu spunjene procesne pretpostavke za postupanje po zahtjevu sud će donijeti rješenje kojim će zahtjev odbaciti. Zahtjev će sud bez odlaganja (najkasnije u roku od 30 dana - čl. 60 st. 1. ZUS-a RS) dostaviti na odgovor organu, odnosno pravnom licu, a odgovor na zahtjev dostavlja se u roku koji odredi sud. Međutim, sud može po zahtjevu, prema okolnostima slučaja donijeti odluku odmah i bez njegovog dostavljanja na odgovor, ali pod uslovom da podaci iz zahtjeva pružaju za to pouzdan osnov. O zahtjevu sud odlučuje u sastavu koji je propisan za sastav suda u rješavanju upravnog spora (odnosno u vijeću od troje sudija - čl. 58 ZUS-a RS). O osnovanosti zahtjeva za zaštitu ustavnih sloboda i prava učinjenih nezakonitom radnjom nadležni sud odlučuje rješenjem.

Ako sud utvrdi da je zahtjev osnovan, rješenjem će zabraniti daljnje vršenje nezakonite radnje i odrediće mjere koje treba preduzeti da bi se uspostavilo zakonito stanje, ostavljajući rok za izvršenje, a odrediće i zakonske sankcije za slučaj neizvršenja radnje. Ako sud utvrdi da zahtjev nije osnovan, zahtjev će rješenjem odbiti. Protiv rješenja suda, kako je to propisano Zakonima o upravnim sporovima entiteta, ne može se izjaviti žalba, ali se može podnijeti zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke u roku od 8 dana od dana dostavljanja rješenja stranci. Prema ZUS-u BDBiH na rješenje se može izjaviti žalba u roku od tri dana Apelacionom sudu BDBiH, a protiv konačnih odluka donijetih u upravnom sporu, najvišeg suda BDBiH i Upravnog odjeljanja Suda BiH, prema ZUS-u BiH, mogu se podnijeti vanredna pravna sredstva - zahtjev za preispitivanje sudske odluke i zahtjev za zaštitu zakonitosti.

Rješenje suda izvršava organ, odnosno pravno lice čije je službeno, odnosno odgovorno lice učinilo nezakonitu radnju, a ako ne bude u roku izvršeno sud će na zahtjev stranke rješenje izvršiti neposredno ili preko drugog suda ili organa na trošak organa, odnosno pravnog lica. U tom slučaju sud može podnijeti zahtjev za udaljenje s dužnosti službenog ili odgovornog lica, a ako ono u roku ne izvrši rješenje, sud protiv službenog ili odgovornog lica može izreći i novčanu kaznu propisanu zakonom, kao i odrediti druge pogodne mjere, shodno pravilima izvršnog sudskog postupka.

Sudska praksa:

"Zahtjev za zaštitu sloboda i prava garantiranih Ustavom koja su povrijeđena radnjom službenih lica ne može se podnijeti protiv sudija već isključivo protiv službenih lica u organima uprave, koji svojim radnjama protivno zakonu neposredno sprečavaju ili ograničavaju određenom pojedincu ustavom garantirane slobode i prava."

Iz obrazloženja:

"Odredbama čl. 71. Zakona o upravnim sporovima ('Sl. novine FBiH', br. 12/98 i 8/00) propisano je da se zaštita sloboda i prava garantiranih Ustavom osiguravaju i u slučaju ako su

te slobode ili prava povrijeđena radnjama službenih osoba u organima uprave, kojim se protivno zakonu neposredno sprečava ili ograničava određenom pojedincu vršenje takve slobode ili prava, i ako nije osigurana druga sudska zaštita. Polazeći od navedenih odredaba, a imajući u vidu da stav ove odredbe decidno određuje da su to službene osobe u organu uprave, odnosno odgovorne osobe u preduzeću, tj. društvu ili ustanovi, to je prvostepeni sud izveo pravilan zaključak da sudija ili predsjednik suda (a protiv kojih je i podnesen zahtjev za zaštitu sloboda građana garantiranih Ustavom) nisu lica obuhvaćena navedenim odredbama."

(Vrhovni sud FBiH, UŽ-360/04 od 22.10.1004)

"Tužba zbog nezakonite radnje može se podnijeti protiv tijela državne vlasti, a ne i protiv službene osobe u tijelu državne vlasti."

(Vrhovni sud Republike Hrvatske, GŽ-18/99 od 28.09.1999)

"Tužba za zaštitu od nezakonite radnje može se podnijeti protiv pravne osobe, a ne protiv ovlaštene osobe u pravnoj osobi koja je nezakonitu radnju učinila."

(Vrhovni sud Republike Hrvatske, GŽ-2/98, od 14.05.1998)

"U postupku zaštite od nezakonite radnje sud može odluku o tužbenom zahtjevu donijeti i bez održavanja ročišta ."

(Vrhovni sud Republike Hrvatske , GŽ-6/97 od 12.11.1997)

"Budući da se radnja protiv koje se traži sudska zaštita vrši od strane predsjednika suda, dakle, ne od službene osobe organa uprave, odnosno radne organizacije, to se nisu stekli zakonski uvjeti iz čl. 69. ZUS-a (sada čl. 71) za sudska zaštitu po odredbama čl. 70. do 78. citiranog zakona (sada čl. 72. do 79)."

(Vrhovni sud Republike Hrvatske, Znr. II-1/70 od 14.01.1970)

"Kad je o pravu odlučeno konačnim pojedinačnim upravnim aktom i presudom Upravnog suda Republike Hrvatske nisu ispunjene pretpostavke ostvarivanja zaštite tog prava u sudskom postupku zaštite od nezakonite radnje."

(Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, GŽ-7/00 od 17. 5. 2000)

"Protiv rješenja o obustavi isplate dijela mirovine (radi namirenja neplaćenog poreza) nije dopuštena tužba za zaštitu od nezakonite radnje, budući da je osigurana druga sudska zaštita"

(Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, GŽ-5/01 od 6. 12. 2001)

XVI POSTUPAK PO IZBORNIM ŽALBAMA

Posebnom grupom zakonskih odredbi, Zakonom o upravnim sporovima BiH propisan je postupak po izbornim žalbama. To je postupak u kojem se ostvaruje sudska zaštita izbornog prava. Izbor članova i delegata Parlamentarne Skupštine BiH i članova Predsjedništva BiH, kao i pravila i principi koji se primjenjuju za provođenje izbora na svim nivoima vlasti u BiH,

uređeni su Izbornim zakonom BiH i posebnim poglavljem tog zakona (poglavlje 6) uređena je zaštita izbornog prava. Svaki državljanin BiH s navršениh 18 godina života, prema Izbornom zakonu (čl. 1.4), ima biračko pravo, odnosno ima pravo da glasa i da bude biran u skladu s Izbornim zakonom. Izorno pravo je širi pojam od biračkog prava i podrazumijeva i prava kandidata i drugih učesnika u izbornom procesu na slobodu izborne aktivnosti, izbornost i sl. Zaštita izbornog prava sastoji se u pravu na podnošenje prigovora i žalbi nadležnim izbornim organima i nadležnom sudu. Prema Izbornom zakonu tu zaštitu osiguravaju izborne komisije i Apelaciono odjeljenje Suda BiH.

Svako lice, politička stranka ili koalicija čije je izorno pravo povrijeđeno može nadležnoj izornoj komisiji uložiti prigovor. Centralna izorno komisija BiH ima prvostepenu nadležnost za odlučivanje po prigovorima uložениm zbog povreda pravila izbornog procesa, izbornih prava, a općinska izorno komisija odlučuje o prigovorima uložениm zbog povrede pravila ponašanja u izornoj kampanji, osim onih koji su u nadležnosti Centralne izorne komisije BiH (čl. 7.3. st. 1. tač. 7. i 7.4. st. 1. tač. 3. Izbornog zakona). Prigovor se podnosi u pismenoj formi i treba da sadrži opis učinjene povrede i mora biti potpisan od podnosioca prigovora. Obaveza je uz prigovor kao prilog priložiti i dokaze koji potvrđuju navode prigovora. Ako je podnosilac prigovora politička stranka ili koalicija prigovor potpisuje predsjednik ili ovlaštени predstavnik političke stranke ili koalicije uz priloženo ovlaštenje. Ovlaštени predstavnik političke stranke smatra se predsjednik općinskog organizacionog oblika jedne od političkih stranaka ili lice ovlašteno statutom. Prigovor se podnosi u roku od 48 sati, i bez odlaganja dostavlja se svim stranama označениm u prigovoru koje mogu u roku od 24 sata od prijema prigovora u pismenoj formi se izjasniti o navodima prigovora. Prigovor podniet od neovlaštenog lica, ili ako je neblagovremen ili nepotpun, odbaciće se. Prigovor će se odbaciti i ako se ne može utvrditi ko je podnosilac prigovora. Odluku o prigovoru dužna je nadležna izorno komisija donijeti roku od 48 sati.

Podneseni prigovor, odnosno žalba u postupku zaštite izbornog prava ne odlaže obavljanje izbornih radnji koje su propisane zakonom.

O žalbama protiv odluka izbornih komisija odlučuje Centralna izorno komisija BiH, koja je dužna donijeti odluku u roku od 48 sati i o tome odmah obavijestiti podnosioca.

Prema Izbornom zakonu protiv odluke Centralne izorne komisije može se uložiti žalba Apelacionom odjeljenju Suda BiH. Žalba se može uložiti ovom sudu i protiv odluke bilo kojeg organa u BiH, u entitetima, kao i protiv odluke sudova posljednje instance BDBiH kojim se krši Izborni zakon i propisi koje donosi Izorno komisija na osnovu zakona, ukoliko to nije predmet druge redovne žalbe. Žalbu može uložiti svako lice, politička stranka ili koalicija čije je izorno pravo povrijeđeno ili koje ima određeni pravni interes. Žalba se podnosi u roku od dva dana od dana prijema konačne odluke. Kao i prigovor, žalba sadrži kratak opis učinjene povrede i dokaze koji potvrđuju navode žalbe i mora biti potpisana od podnosioca. Ako je podnosilac žalbe stranka ili koalicija žalbu potpisuje predsjednik ili ovlaštени predstavnik političke stranke ili koalicije. Žalba se dostavlja svim zainteresiranim stranama navedениm u žalbi, koji mogu u roku od 48 sati od prijema žalbe pismeno da se izjasniti o navodima žalbe.

O žalbi odlučuje Apelaciono odjeljenje Suda BiH u vijeću od troje sudija po hitnom postupku, čuvajući pri tom osnovna načela postupka, i odluku je dužno donijeti što prije, a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema žalbe. Ako sud nađe da je žalba osnovana donijeće odluku kojom će odrediti da se otklone nepravilnosti kojima je povrijeđeno izorno pravo, i pri tom će odrediti mjere koje treba preduzeti ostavljajući rok za izvršenje, te odrediti i sankcije za slučaj neizvršenja sudske odluke. Ako sud nađe da žalba nije osnovana, žalbu će odbiti. Odluka suda po žalbi je konačna i obavezujuća.

Sudska praksa:

"Općinska izborna komisija nema stranačku legitimaciju za izjavljivanje žalbe protiv odluke Izborne komisije Bosne i Hercegovine, kojom se njena odluka poništava i nalaže joj da otkloni počinjene nepravilnosti u primjeni Izbornog zakona Bosne i Hercegovine i pravila i propisa Izborne komisije Bosne i Hercegovine, pa izjavljenu žalbu treba odbaciti kao nedopuštenu."

Iz obrazloženja:

"Sud je prethodno ispitao da li postoje procesno-pravni uslovi za meritorno rješavanje žalbe, te je našao da ne postoje, jer žaliteljici nedostaje stranačka legitimacija za žalbu iz slijedećih razloga: Odredbom čl. 78. Zakona o upravnim sporovima BiH ('Sl. glasnik BiH', br. 19/02) propisano je da žalbu iz čl. 76. i 77. tog zakona (u tim članovima navedeno je protiv kojih odluka Izborne komisije/Izbornog povjerenstva BiH, te Brčko Distrikta BiH, se može izjaviti žalba i ko o žalbi odlučuje) može uložiti svaka osoba, politička stranka ili koalicija čije je pravo, utemeljeno Izbornim zakonom i propisima koje donosi Izborna komisija BiH na temelju zakona, povrijeđeno ili koja ima određen pravni interes. Iste odredbe sadržane su i u čl. 6.2. i 6.3. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ('Sl. glasnik BiH', br. 23/01, 7/02, 20/02, 25/02, 4/04, i 20/04), kojim je propisano da (u cilju zaštite izbornog prava) svaka osoba, politička stranka ili koalicija koja ima pravni interes ili čije je pravo, ustanovljeno tim zakonom, povrijeđeno, može uložiti prigovor (žalbu). Odlukom koju je donijela Izborna komisija BiH, a kojom je odlučivala o zakonitosti odluke žaliteljice, te je poništila, nije povrijeđeno nikakvo pravo žaliteljice, kao Općinske izborne komisije ustanovljeno Izbornim zakonom BiH, ni propisima koje donosi Izborna komisija BiH na temelju zakona, niti žaliteljica ima pravni interes zasnovana na zakonu. Odlukama koje donose općinske izborne komisije u skladu sa svojom stvarnom i mjesnom nadležnošću nikada se ne rješava o njihovom izbornom pravu ili pravnom interesu zasnovanom na zakonu, nego o pravu ili pravnom interesu stranaka u izbornom postupku, a općinske izborne komisije su samo donosioci odluka. Iz izloženog slijedi da žaliteljici nedostaje stranačka legitimacija za žalbu, pa se njena žalba ukazuje nedopuštenom, radi čega ju je ovaj sud odbacio primjenom čl. 81. st. 1. Zakona o upravnim sporovima BiH."

(Apelaciono upravno vijeće Suda BiH, Iž-15/04 od 28.09.2004)

XVII OBAVEZNOST PRESUDA DONIJETIH U UPRAVNOM SPORU

Jedno od osnovnih načela u upravnom sporu je obaveznost presuda donijetih u upravnom sporu. Presuda suda donesena u upravnom sporu je obavezna. To prozilaži iz same uloge suda koji vrši kontrolu zakonitosti upravnih akata. Prije svega, pravosnažna sudska presuda donesena u upravnom sporu obavezna je za stranke u upravnom sporu (prema tuženom, tužiocu i zainteresiranom licu), ona obavezuje i sud koji je presudu donio, a i svakog drugog na koga se odnosi predmet odlučivanja u upravnom sporu.

Kad sud u upravnom sporu poništi upravni akt, ili osporeni i prvostepeni upravni akt, upravni predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen upravni akt donesen. Time su ujedno poništene i sve pravne posljedice koje su eventualno bile nastale njegovim donošenjem. To znači npr. ako je poništen drugostepeni upravni akt koji je donijet po

žalbi, žalba je ostala neriješena i drugostepeni organ je mora ponovo rješavati, a ako je poništen prvostepeni upravni akt protiv kojeg se mogao voditi upravni spor (bio konačan u upravnom postupku), prvostepeni organ mora ponovo provesti postupak i donijeti novi akt, ali samo ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora treba donijeti takav akt .

Ako umjesto poništenog upravnog akta treba da se donese novi upravni akt, nadležni organ dužan ga je donijeti najkasnije u roku od 15 dana (bez odlaganja najkasnije u roku od 30 dana čl. 50 ZUS-a RS). Nadležni organ je pri tome vezan pravnim shvatanjem i primjedbama suda u pogledu postupka. Donoseći novi upravni akt, nadležni organ ne može drugačije tumačiti i primjenjivati propise, nego samo onako kako ih je protumačio sud u svojoj presudi. Ako protivno tome bude donijet upravni akt, pa tužilac podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni upravni akt i sam će riješiti stvar presudom, i u tom slučaju presuda u svemu zamjenjuje upravni akt nadležnog organa.

A ako nadležni organ poslije poništenja upravnog akta ne donese novi upravni akt u roku ili ne postupi po presudi kojom je u slučaju "ćutanja administracije" naloženo donošenje upravnog akta, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta. Nadležni organ je dužan donijeti akt u propisanom roku (15 prema ZUS-u FBiH, 30 dana prema ZUS-u RS, a 7 dana kako to propisuje ZUS BiH i ZUS BDBiH), u protivnom stranka može tražiti donošenje takvog akta od suda koji je donio presudu. Po podnijetom zahtjevu stranke sud će od nadležnog organa zatražiti obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije donijet, koju je nadležni organ dužan dati odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako nadležni organ to ne učini ili ako obavještenje po ocjeni suda ne opravdava neizvršenje sudske odluke, sud će donijeti rješenje kojim u svemu zamjenjuje akt nadležnog organa. Sud će rješenje dostaviti organu nadležnom za izvršenje i obavijestiti organ koji vrši nadzor.

U vezi s tim, prema odredbama ZUS-ova BiH i BDBiH takvim nepostupanjem odgovorno lice čini težu povredu radne dužnosti i sud po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke u tom slučaju pokreće disciplinski postupak a o tome se obavještava i organ koji vrši nadzor radi preduzimanja odgovarajućih mjera. Međutim, prema ZUS-u FBiH (čl. 58) sud će sam presudom riješiti stvar samo ako je u toj stvari potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje, a ako nadležni organ poslije poništenja upravnog akta ne donese novi upravni akt u roku ili ga donese protivno primjedbama suda u pogledu činjeničnog stanja, pa sud ne može donijeti presudu koja zamjenjuje upravni akt, odgovorno lice u tom organu čini tešku povredu službene dužnosti, protiv kojeg je sud dužan pokrenuti disciplinski postupak (čl. 59).

Sudska praksa:

Primjer:

Poslije poništenja osporenog upravnog akta presudom donijetom u upravnom sporu, tuženi je donio novi upravni akt, a tužioci su podnijeli tužbu sudu kojom su pokrenuli protiv novog upravnog akta upravni spor, tvrdeći da je tuženi donio novi upravni akt protivno pravnom shvatanju suda i primjedbama suda u pogledu postupka. Nakon toga, tužioci su sudu podnijeli i zahtjev za izvršenje pomenute presude donijete u upravnom sporu. Sud je zahtjev za izvršenje te presude odbio.

Iz obrazloženja:

"Tužioci su, kako to proizlazi iz sadržaja zahtjeva za izvršenje sudske presude, taj zahtjev podnijeli, saglasno odredbama čl. 62. ZUS-a, jer da je tužena (...) poslije poništenja upravnog akta, donijela novi akt protivno pravnom shvatanju suda i primjedbama suda u pogledu postupka. Međutim, sud je u konkretnom slučaju presudom (...) poništio odluku (...) koja se osporavala u tom upravnom sporu. U ponovnom postupku tužena je donijela novu odluku

(...) protiv koje su tužioci podnijeli tužbu. Kod takvog stanja stvari, u tom upravnom sporu će se moći ispitati prigovori u smislu nepostupanja tužene strane po pravnom shvatanju i primjedbama suda iz presude... Zbog toga nije moguće izvršiti presudu suda na način kako su to tražili tužioci, pogrešno se pozivajući na odredbu čl. 63. ZUS-a, koja regulira situaciju kad tuženi organ ne donese u roku od 30 dana, umjesto poništenog novi upravni akt, što ovdje nije slučaj, jer je tužena u ponovnom postupku donijela novu odluku čiju zakonitost su tužioci osporili u upravnom sporu podnošenjem tužbe protiv te odluke. Na osnovu izloženog, primjenom odredbe čl. 59. ZUS-a, a shodnom primjenom odredaba čl. 175 ZPP-a ('Sl. glasnik RS', br. 58/03 i 85/03), odlučeno je kao u dispozitivu ovog rješenja."

(Vrhovni sud RS, U-213/05 od 13.07.2005)

"Pravosnažna sudska presuda donesena u upravnom sporu obvezna je ne samo za organ koji je donio upravni akt, već za sve državne organe (druge organe državne uprave, sudove i dr.)"

(Savezni vrhovni sud, UŽ-2386/54 od 18.07.1954)

"Državni organ ne može se kod donošenja novog upravnog akta u konkretnom slučaju pozivati na stav suda zauzet u istoj stvari u drugom istovjetnom slučaju i time opravdati odstupanje od stava suda zauzetog u presudi koju treba izvršiti."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-4810/57 od 18.10.1957)

"Ako upravni organ poslije poništenja upravnog akta u upravnom sporu donese drugi upravni akt protivno shvatanjima ili primjedbama suda, sud će po novoj tužbi poništiti i taj upravni akt i riješiti i samu upravnu stvar."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-4846/54 od 21.01.1955)

"Kada sud rješava upravnu stvar presudom on ne može tom presudom nalagati prvostepenom organu donošenje novog upravnog akta zato što ta presuda u svemu zamjenjuje upravni akt nadležnog organa."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-7627/58 od 06.03.1959)

"Ako je upravni akt poništen zbog nepravilne primjene materijalnog zakona, organ je pri donošenju novog akta u izvršenju presude dužan primijeniti taj zakon u onom smislu koji je u obrazloženju presude izložen. Ako je upravni akt poništen zbog nepravilnog postupka ili zbog drugih formalnih nedostataka akta, organ je dužan provesti postupak onako kako je u presudi određeno, odnosno otkloniti nedostatke postupka ili samog akta na koje presuda ukazuje, pa tako donijeti nov akt. Ako je upravni akt poništen zbog pogrešne ocjene dokaza, organ može dopuniti dokazni postupak i kod donošenja novog akta uzeti u obzir i one dokaze i činjenice za koje ranije nije znao, i tako utvrditi činjenično stanje."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-1214/55 od 08.11.1955)

"Upravni organ, donoseći novo rješenje umjesto poništenog, može donijeti isto takvo rješenje, kao što je bilo poništeno, ako to opravdavaju novi razlozi koji nisu u suprotnosti s pravim shvatanjem suda ili ako to opravdava činjenično stanje utvrđeno ponovno u smislu primjedaba suda."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-1510/53 od 17.11.1953)

"Kad sud poništi upravni akt koji je bio predmet upravnog spora, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen upravni akt donesen. Ako je poništen upravni

akt donesen povodom nekog zahtjeva tužioca, vraćanje u stanje prije njegovog donošenja znači vraćanje u stanje u kojem kod organa postoji zahtjev koji je ostao bez rješenja."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-1672/56 od 13. 10.1956)

"Pravno stanovište suda u ranijoj presudi kojom je poništen osporeni upravni akt, vezuje tuženi organ u novom upravnom postupku, a također i sud u novom upravnom sporu, pod uslovom da je i novo rješenje doneseno na podlozi istih dokaza na kojima je bilo zasnovano i ranije rješenje."

(Savezni vrhovni sud, UŽ-1342/60 od 13. 10.1960)

POPIS LITERATURE

- PUSIĆ Eugen, *Nauka o upravi*, (1983), Školska knjiga, Zagreb
- Prof. dr. POPOVIĆ Slavoljub, *Upravno pravo*, (1978), Savremena administracija, Beograd
- KRBEB Ivo, *Pravo javne uprave*, (1960), Birozavod, Zagreb
- BORKOVIĆ Ivo, *Upravno pravo*, (1987), Informator, Zagreb
- BORKOVIĆ Ivo, *Upravno pravo*, 7 izmj. i dop. izdanje, (2002), Narodne novine, Zagreb
- TOMIĆ R. Zoran, *Upravno pravo*, (1995), I A Draganić, Beograd
- TOMIĆ R. Zoran, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, (1985), Sl. list SFRJ, Beograd
- STJEPANOVIĆ Nikola, *Upravno pravo SFRJ*, (1973), Privredni pregled, Beograd
- DEDIĆ Sead, *Upravno pravo BiH*, Pravni fakultet Bihać, (2001), Magistrat, Sarajevo
- DEDIĆ Sead, *Upravno procesno pravo*, (2001), Magistrat, Sarajevo
- MILKOV Dragan, *Upravno pravo*, Pravni fakultet, (1995), Novi Sad
- DIMITRIJEVIĆ Pavle, *Upravno pravo I*, (1986), Sl. list SFRJ, Beograd
- BAČIĆ Vera i TOMIĆ Zoran, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, (1985), Sl. list SFRJ, Beograd
- FESTIĆ Ibrahim, *Upravno pravo*, (1974), Pravni fakultet Sarajevo
- JOCIĆ Miomir, *Komentar Zakona o upravnim sporovima FBiH*, (2004), USAID, Sarajevo
- KULENOVIĆ Zlatko, *Nova zakonska rješenja u ZUS-u RS s osvrtom na preporuke Komiteta ministara Vijeća Evrope*, Zbornik radova *Aktuelna pitanja građanskog zakonodavstva u BiH*, (2006), Udruženje sudija RS, Jahorina
- KRIJAN Pero, *Komentar Zakona o upravnom postupku FBiH sa sudskom praksom*, (2002), Privredna štampa dd, Sarajevo
- KRIJAN Pero, *Komentar Zakona o upravnim sporovima FBiH sa sudskom praksom*, (2001), Privredna štampa dd, Sarajevo
- Dr. TRIVA Siniša, *Gradansko procesno pravo i Parnično procesno pravo*, (1964), Narodne novine, Zagreb
- POZNIĆ B., *Gradansko procesno pravo*, (1989), Beograd
- Dr. ČALIJA Branko, dr. OMANOVIĆ Sanjin, *Gradansko procesno pravo*, (2000), Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu
- POROBIĆ Miralem, POROBIĆ Vedran, POROBIĆ Jasmin, *Zakon o parničnom postupku s komentarom i sudskom praksom*, (2004), Sarajevo
- Dr. sc. DIKA Mihajlo, mr. sc. ČIZMIĆ Jozo, (2000), *Zakon o parničnom postupku Federacije BiH*, Sarajevo
- KULENOVIĆ Zlatko, MILIŠIĆ-VELIČKOVSKI Svjetlana, STANIŠIĆ Jadranka, MIKULIĆ Stjepan, Vučina Danka, *Komentari Zakona o parničnom postupku u FBiH i RS*, (2005), Sarajevo
- RALČIĆ Tomislav, TANASKOVIĆ Vitoje, *Zakon o parničnom postupku s komentarom, sudskom praksom i obrascima*, (1977), Stručna štampa, NIP Književne novine, Beograd

DUTERTRE Gilles, VAN der VELDE Jakob, ključni izvodi iz *Izbora presuda Evropskog suda za ljudska prava i odluka i Izvještaja Evropske komisije za ljudska prava*, (septembar 1998), Savjet Evrope

Bilten sudske prakse Vrhovnog suda BiH

Bilten sudske prakse Vrhovnog suda FBiH

Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Republike Srpske

Izbor odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, (1988-2003), Zagreb

Modul 1 (nacionalni CARDS 2004): Priprema za glavnu raspravu

Modul 2 (nacionalni CARDS 2004): Glavna rasprava i sudske odluke

Modul 3 (nacionalni CARDS 2004): Redovni pravni lijekovi

Modul 4 (nacionalni CARDS 2004): Vanredni pravni lijekovi

PREGLED PROPISA

Zakon o upravnom postupku, Sl. glasnik BiH, br. 29/02 i 2/04

Zakon o upravnom postupku, Sl. novine FBiH, br. 2/98 i 48/99

Zakon o opštem upravnom postupku, Sl. glasnik RS, br. 13/92

Zakon o upravnom postupku BDBiH, Sl. glasnik BDBiH, br. 3/00, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04, i 25/05

Zakon o upravnim sporovima BiH, Sl. glasnik BiH, br. 19/02

Zakon o upravnim sporovima, Sl. novine FBiH, br. 9/05

Zakon o upravnim sporovima, Sl. glasnik RS, br. 109/05

Zakon o upravnim sporovima BDBiH, Sl. glasnik BDBiH, br. 4/00 i 1/01

Zakon o parničnom postupku pred Sudom BiH, Sl. glasnik BiH, br. 36/04

Zakona o parničnom postupku, Sl. novine FBiH, br. 53/03 i 73/05

Zakon o parničnom postupku, Sl. glasnik RS, br. 58/03, 85/03 i 74/05

Zakon o parničnom postupku, Sl. glasnik BDBiH, br. 5/00, 1/01, 6/02 i 11/05

Zakon o Sudu BiH, Sl. glasnik BiH, br. 29/00, 15/02, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04 i 61/04

Zakon o sudovima u FBiH, Sl. novine FBiH", br. 38/05

Zakon o sudovima RS, Sl. glasnik RS, br. 111/04 i 109/05

Zakon o sudovima, Sl. glasnik BDBiH, br. 4/00, 1/01, 10/01, 5/02, 6/02 i 14/02

Zakon o Vijeću ministara BiH, Sl. glasnik BiH, br. 38/02, 30/03, i 42/03

Zakon o upravi, Sl. glasnik BiH, br. 27/02

Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, Sl. glasnik", br. 5/03, 42/03, 26/04 i 42/04

Zakon o Vladi FBiH, Sl. novine FBiH, br. 1/94, 8/95, 58/02 i 19/03

Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH, Sl. novine FBiH", br. 35/05

Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, Sl. novine FBiH, br. 58/02, 19/03 i 38/05

Zakon o osnovama lokalne samouprave, Sl. novine FBiH", br. 6/95

Zakon o Vladi RS, Sl. glasnik RS, br. 3/97, 3/98, 29/00 i 40/00

Zakon o ministarstvima, Sl. glasnik RS, br. 70/02, 33/04 i 118/05

Zakon o javnim službama, Sl. glasnik RS, 17/92, 11/93 i 21/96

Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik RS, br. 101/04, 42/05 i 118/05

Zakon o izvršnoj vlasti BDBiH, Sl. glasnik BDBiH, br. 2/00,5/01, 9/01, 10/01, 12/01, 16/01, 17/02, 8/03, 14/03, 31/04, i 40/05)

Zakon o upravi, Sl. glasnik BDBiH, br. 31/04

Zakon o povjeravanju javnih ovlaštenja, Sl. glasnik BDBiH", br. 6/04

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine
Bosna i Hercegovina
Kraljice Jelene 88
71000 Sarajevo
Tel.: +387 33 707 500
Faks: +387 33 707 550
E-mail: press@hjpc.ba
Web: www.hjpc.ba



Sredstva za projekat obezbijedila
Evropska unija