

Sudska kontrola uprave u Bosni i Hercegovini i pravna država

*Davor Trlin**

UDK 351.94(497.6)
347.998.85(497.6)

Professional paper / stručni rad

Received / primljeno: 29. 9. 2016.

Accepted / prihvaćeno: 9. 9. 2016.

Opisuje se raspodjela organizacije rješavanja upravnih sporova u BiH i nižih političko-teritorijalnih jedinica. Nakon analize normativnih rješenja i praktičnih iskustava upravnih sporova u BiH, prelazi se na ocjenu opravdanosti zahtjeva za reformom upravnih sporova u Bosni i Hercegovini kako bi se oni usuglasili sa pravnom stečevinom EU i čl. 6. st. 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji predstavljaju elemente pravne države. Posebno će biti predstavljeni selektirani stavovi sudske prakse u BiH, budući da je jurisdikcija jako važna za popunjavanje pravnih praznina u procesu oblikovanja pravnog sustava.

Ključne riječi: pravna država, pravosudni sistem, upravni spor, dvostепенost, puna sudska jurisdikcija

1. Uvod

Bosna i Hercegovina (BiH) država je složenog državnog uređenja. Sastoji se od dva ravnopravna entiteta i od Brčko distrikta BiH (čl. 1/3. Usta-

* Dr. sc. Davor Trlin, stručni saradnik u Centru za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine (senior adviser, Centre for education of judges and prosecutors of the Federation of Bosnia and Herzegovina, e-mail: davor.trlin@cest.gov.ba)

va BiH), koji je kondominij entiteta¹ i jedinica lokalne samouprave pod izravnim suverenitetom BiH.² Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine oktroirano je Aneksom IV Općeg okvirnog sporazuma za mir, zaključenog u Daytonu (Ohio, Sjedinjene Američke Države).

Navedeni sporazum kreirao je asimetričnu strukturu države. Sudska kontrola uprave u BiH odvija se kroz četiri odvojena sustava: sustav na državnom nivou, sustave koji egzistiraju u entitetima i sustav Brčko distrikta. Među tim sustavima ne postoji hijerarhijski odnos. Pored određenih razlika između tih sustava, a posebno sustava BiH u odnosu na niže političko-teritorijalne jedinice, postoji i velik broj sličnosti. To su, prvenstveno: predmet upravnog spora; pojam konačnog pobijanog akta; sastav suda; rasprava u upravnom sporu; domašaj odluka; sustav pravnih lijekova i sudovi nadležni za odlučivanje (Kulenović, 2013, str. 78-89).

2. Bosna i Hercegovina kao pravna država

BiH je, prema čl. I/2 Aneksa 4 (Ustavu BiH), pravna država.³ Odredba ovog člana determinira BiH kao demokratsku državu »koja funkcionira po slovu zakona.« Iako iz ove formulacije proizilazi da se njome uvodi princip »vladavine prava« (u originalnom tekstu Aneksa 4 na engleskom jeziku, upotrijebljen je anglosaksonski pojam *rule of law*), ispravnijim bi

¹ Tačke 9-11 Konačne arbitražne odluke za Brčko, 5. 3. 1999.

² Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, 25/09). Brčko distrikt BiH priznat je čl. VI/4 Ustava BiH kao »jedinica lokalne samouprave čija je teritorija u zajedničkom vlasništvu (kondominijumu) entiteta, jedinica lokalne samouprave sa vlastitim institucijama, zakonima i propisima i sa ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi sa međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog«, koja se nalazi »pod suverenitetom BiH i ... spada pod nadležnost institucija BiH onako kako te nadležnosti proizilaze iz Ustava, čija je teritorija u zajedničkom vlasništvu (kondominijumu) Republike.«

³ Pravna država (njem. *Rechtsstaat*) javlja se unutar kompleksnog demokratskog društva. Kao koncept razvijena je krajem 19. i početkom 20. stoljeća u njemačkoj doktrini. Pravna država i demokratski politički režim međusobno su neodvojivi. Može se reći da je pravna država metod omogućavanja učešća građana u donošenju političkih odluka, dakle demokraciji. Pored koncepta pravne države javljaju se i srodni pojmovi – francuski koncept pravne države zasnovan na vladavini zakona (franc. *État de droit*) te koncept vladavine prava (engl. *Rule of law*), koji se odnosi na formalno poštivanje načela ustavnosti i zakonitosti, ali i na zahtjev da ustavi i zakoni imaju određen sadržaj, primjeren demokratskom režimu, tako da služe zaštiti ljudskih prava i sloboda. U savremenom društvu razlika između koncepta pravne države i vladavine prava postala je zanemariva (Šarčević, 1996, str. 55).

tumačenjem ovaj princip trebalo nazvati »pravnom državom«, posebno imajući u vidu sudsku praksu najviših domaćih pravnih instanci (Ustavni sud BiH, Dom za ljudska prava, Komisija za ljudska prava Ustavnog suda BiH) (Ademović et al., 2012, str. 74-75). Ustavna proklamacija pravne države/vladavine prava konkretizirana je u judikaturi Ustavnog suda BiH.⁴ U BiH je konkretizacija principa pravne države onemogućena nepostojanjem jednog apelacionog/vrhovnog suda.⁵ BiH je trenutačno jedina evropska država koja nema ni apelacionog ni vrhovnog suda. Formiranjem jednog od tih sudova ostvarili bi se, u daleko većoj mjeri, ideali pravne državnosti. S obzirom na činjenicu da u Sudu BiH egzistira Apelaciono odjeljenje, koje ima instancionu nadležnost u odnosu na ostala dva odjeljenja, formiranjem apelacionog/vrhovnog suda BiH obezbijedio bi se najviši nivo zaštite ljudskih prava, što i sam Ustav BiH zahtijeva.⁶ Jedan takav sud zadovoljio bi kriterije međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava o zaštiti prava na pravično suđenje, prava na žalbu u krivičnim stvarima i prava na djelotvoran pravni lijek.⁷

3. Struktura pravosudnog sistema

Pravosudni sistem Bosne i Hercegovine je kompleksan i posljedica je (federalnog) državnog uređenja. Država, entiteti i Brčko distrikt imaju pravo da na svom području uspostave odgovarajuće pravosudne institucije, tj. nadležnost za uspostavljanje pravosudnog sistema je podijeljena između Bosne i Hercegovine i nižih političko-teritorijalnih jedinica, entiteta i BD BiH. Shodno tome, postoje četiri odvojena sudska i tužilačka sistema.

⁴ Usp. npr. odluke Ustavnog suda BiH: AP 101/04, Sarajevo, 18. 1. 2005.; U 68/02, Sarajevo, 25. 6. 2004.; AP 3208/06, Sarajevo, 17. 3. 2009. i CH/02/9138, Sarajevo, 9. 11. 2005.

⁵ Preporuke Venecijanske komisije Vijeća Evrope iz *Mišljenja o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini*, koje je Komisija usvojila na svojoj 91. plenarnoj sjednici, održanoj 15. – 16. 6. 2012., idu u smjeru potrebe formiranja Vrhovnog suda BiH, dugoročno gledajući (tač. 102.b Mišljenja), a kratkoročno – uspostavljanje posebnog Apelacionog suda, kao drugostepenog suda za preispitivanje odluka usvojenih od Suda BiH, posredstvom transformacije postojećeg Apelacionog vijeća i koristeći postojeće finansijske resurse Suda BiH (tač. 63. i 102. Mišljenja).

⁶ Usp. čl. II/1., čl. II/2. i čl. II/6. Ustava BiH. Također usp. i prvu rečenicu preambule Ustava BiH, u kojoj se proklamira poštivanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti.

⁷ Usp. čl. 6., čl. 13. i čl. 2. Protokola 7. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te tač. 5. čl. 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Na nivou vlasti Bosne i Hercegovine postoje Ustavni sud Bosne i Hercegovine (ustavno sudstvo), kao ustavna kategorija, i Sud Bosne i Hercegovine te Tužilaštvo Bosne i Hercegovine (redovno sudstvo), kao zakonska kategorija. Entiteti, pored ustavnog sudstva, imaju i tri nivoa (stepena) redovnih sudova – u Federaciji Bosne i Hercegovine to su: općinski sudovi, kantonalni sudovi i Vrhovni sud F BiH⁸, a u Republici Srpskoj to su: osnovni sudovi, okružni sudovi i Vrhovni sud Republike Srpske.⁹ U Republici Srpskoj postoje i specijalizirani sudovi: okružni privredni sudovi i Viši privredni sud. Tužilaštva su organizirana i funkcioniraju na razini kantona/okruga, odnosno F BiH i RS. U Brčko distriktu Bosne i Hercegovine pravosudni organi su Osnovni sud BD BiH¹⁰, kao prvostepeni sudski organ (i jedini redovni sud u Bosni i Hercegovini koji ima univerzalnu nadležnost), Apelacioni sud BD BiH i Tužilaštvo BD BiH. Na nivou vlasti Bosne i Hercegovine je Sud Bosne i Hercegovine¹¹ (državni sud) i on nije ustavna kategorija. Sudski sistem u Bosni i Hercegovini sastoji se, dakle, od četiri odvojena podsistema.

Između državnog suda (federalnog) – Suda Bosne i Hercegovine i sudova pozicioniranih na nižim nivoima vlasti, nivoima vlasti federalnih jedinica (entiteta) i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, nema prevelikih vidova manifestacije međusobnih odnosa. Samo su tri nadležnosti Suda Bosne i Hercegovine prema sudovima u F BiH, RS i BD BiH. Sud BiH:

1. rješava sukob nadležnosti između sudova entiteta, između sudova entiteta i Suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine te između Suda Bosne i Hercegovine i bilo kojeg drugog suda (čl. 13/2. t. d) Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine);
2. zauzima konačan i pravno obavezujući stav vezan za provođenje zakona Bosne i Hercegovine i međunarodnih ugovora na zahtjev bilo kojeg suda entiteta ili bilo kojeg suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine kojem je povjereno provođenje zakona Bosne i Hercegovine (čl. 13/2. t. a) Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine);

⁸ Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 38/05, 22/06, i 63/10).

⁹ Zakon o sudovima Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske br. 37/12).

¹⁰ Zakon o sudovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine br. 19/07, 20/07, 39/09 i 31/11).

¹¹ Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10).

3. nadležan je za donošenje praktičnih uputstava za primjenu krivičnog materijalnog prava Bosne i Hercegovine iz nadležnosti Suda u vezi s krivičnim djelima genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i kršenje zakona i običaja rata te pojedinačnom krivičnom odgovornošću vezano za ova djela, po službenoj dužnosti ili na zahtjev bilo kojeg entitetskog suda ili suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (čl. 13/2. t. b) Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine).

4. Nezavisnost sudstva

Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir ne sadrži odredbe o sudskoj vlasti, ali je u čl. I/2. Aneksa 4 proklamirao načelo pravne države, iz čega su pojedini pravni stručnjaci zauzeli stav da se na osnovu ove odredbe može zaključiti da je ustavotvorac predvidio ustavni sistem BiH sa odvojenom i neovisnom sudskom vlašću (Ademović et al., 2012, str. 162). Članom 121. Ustava Republike Srpske određeno je da »sudsku vlast čine sudovi. Sudovi su samostalni i nezavisni i sude na osnovu Ustava i zakona«, a ovaj član također sadrži i sljedeću odredbu: »Sudstvo je samostalno i nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti u Republici Srpskoj.«¹² Ustav Federacije BiH propisuje: »Sudska vlast Federacije samostalna je i nezavisna.¹³ Sudska vlast je samostalna i nezavisna od izvršne i zakonodavne vlasti Federacije.«¹⁴ Čl. 66. Statuta Brčko distrikta BiH propisuje: »Sudstvo distrikta je nezavisno, a čine ga Osnovni sud i Apelacioni sud.«¹⁵

Samostalnost i neovisnost sudske vlasti u normativnim rješenjima najvišeg ranga u BiH postavljeni su u velikoj mjeri u skladu sa najvišim međunarodnim standardima.¹⁶ Posebno se to odnosi na statusni element sudijske

¹² Usp. čl. 121. Ustava RS.

¹³ Usp. čl. IV. C. 1. 4. (1) Ustava F BiH.

¹⁴ Usp. čl. IV. C. 1. 4. (3) Ustava F BiH.

¹⁵ Usp. st. 1. čl. 66. Statuta Brčko distrikta BiH.

¹⁶ Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa, koja je jednoglasno prihvaćena na plenarnoj sjednici Prve svjetske konferencije o nezavisnosti pravosuđa koja se 10. 6. 1983. održala u Montrealu, detaljno je uredila osnovne smjernice za djelovanje sudske vlasti na međunarodnom nivou. Među međunarodnim dokumentima koji sadrže standarde o nezavisnosti sudstva izdvajaju se: Osnovna načela o nezavisnosti sudstva, Preporuka Vijeća Evrope o nezavisnosti sudija, Evropska povelja o zakonu za sudije. Za nezavisnost sudstva važne su i određene presude Evropskog suda za ljudska prava. Usp: *Chevrol v. France*, 49636/99, Strasbourg, 13. 2. 2003.; *Ringelsen v. Austria*, 2614/65, Strasbourg, 16. 7. 1971.; *Stran Greek*

nezavisnosti: stalnost sudijske funkcije¹⁷, materijalne garancije u obliku umanjenja plata i drugih naknada za vrijeme vršenja sudijske funkcije¹⁸, imunitet od krivične i građanske odgovornosti za izraženo mišljenje prilikom donošenja odluke¹⁹ te zabranu vršenja javnih funkcija koje su nespojive sa sudijskom. Također, jedno od osnovnih prava čovjeka jeste pravo da zakonom ustanovljeni nepristrasni sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovima pravima i obavezama. Ovo pravo je ugrađeno i u gotovo sve međunarodne dokumente o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.²⁰

5. Položaj i značaj EKLJP

Čl. II./2. Ustava BiH inkorporira EK u pravni sistem BiH i daje joj nadzorkonsku snagu. Prema mišljenju Ustavnog suda BiH²¹, EK ne može imati nadređen položaj Ustavu BiH. Čl. II/6. Ustava BiH obavezuje sve institucije da primjenjuju ljudska prava i temeljne slobode iz čl. II/2. Ustava BiH. Čl. VI/3. c.) omogućava bilo kom sudu u BiH da postavi Ustavnom sudu BiH preliminarno pitanje ustavnosti neke odredbe/zakona od čije primjene zavisi odluka tog suda. BiH je (od 24. 4. 2002.) članica Vije-

Refineries and Stratis Andreadis v. Greece, 13427/87, Strasbourg, 9. 12. 1994.; *Findlay v. The United Kingdom*, 110/1995/616/706, Strasbourg, 25. 2. 1997. i *Campbell andFell v. The United Kingdom*, 7878/77, Strasbourg, 28. 6. 1984.

¹⁷ Osnovna načela UN o nezavisnosti sudstva propisuju: »sudijama se, bez obzira, bili oni imenovani ili izabrani, mora garantovati stalnost sudijske dužnosti do sticanja uslova za penziju ili do isteka mandata na koji su izabrani (tamo gdje takav rok postoji).« Evropska povelja o zakonima za sudije sadrži princip da sudija koji već radi u sudu u pravilu ne može biti raspoređen na drugu sudijsku funkciju ili se premjestiti bilo gdje, čak i ako to znači napredovanje, ako on sam na to izričito ne pristane. Odredbe Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 25/04, 93/05, 15/08) imaju identičan tekst u pogledu pitanja imenovanja, sa sljedećim sadržajem: »Sudije (odnosno tužioci) se imenuju na mandat neograničenog trajanja, s tim što im mandat može prestati u slučaju da podnesu ostavku, navrše starosnu dob propisanu za obavezan odlazak u penziju ili budu razriješeni dužnosti iz razloga utvrđenih zakonom.« Izuzeci od načela stalnosti pravosudne funkcije propisani su u čl. 50., 51. i 52. Zakona.

¹⁸ Ovaj princip je pozicioniran u ustavne tekstove. Usp. čl. IV C. 2. 7. (1) Ustava F BiH i čl. 127. Ustava RS.

¹⁹ Usp. čl. 126. Ustava RS i čl. IV C. 2. 5. (2) Ustava F BiH. Usp. čl. 87. Zakona o VSTV BiH.

²⁰ Navedeno pravo je proklamovano u čl. 10. Opće deklaracije o pravima čovjeka iz 1948. godine; čl. 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1962. godine i Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

²¹ Usp. odluku Ustavnog suda BiH U 5/04, Sarajevo, 27. 1. 2006.

ća Evrope²² i ratificirala je EKLJP (13. 7. 2002.). Ovim se BiH obavezala da svoj pravni sistem uskladi sa odredbama Konvencije i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). BiH u času ratificiranja nije izjavila nijednu rezervu²³ na odredbe EKLJP-a, što znači da je dužna primjenjivati njene standarde, razvijene u praksi ESLJP-a. Dakle, EKLJP je u pravni sistem BiH »ušao« putem navedene ustavne odredbe, nadležnost ESLJP-a prihvaćena je činom ratifikacije, a svi zakoni u BiH, uključujući i ZUS-ove, niže su pravne snage od Konvencije. Iz ovoga proizilazi da nije dozvoljena bilo kakva nesaglasnost ZUS-ova ili njihove primjene u praksi sa EKLJP-om. Praksa ESLJP-a pokazala je da se primjena čl. 6. EKLJP ne odnosi samo na građanske i krivične postupke, već i na upravni postupak i upravni spor (Marković, 2009, str. 1184). Komitet ministara Vijeća Evrope²⁴ ističe da čl. 6/1. EKLJP nije originalno bio namijenjen primjeni u upravnom pravu, već je ta mogućnost proizašla iz prakse ESLJP-a. U praksi ESLJP-a sve više oblasti materijalnog upravnog prava potpada pod pojam utvrđivanja građanskih prava i obveza, koji predstavlja prvi element u ocjeni primjenjivosti čl. 6/1. EKLJP²⁵ na konkretni predmet. Katalog prava iz čl. 6/1. obuhvata ona koja su eksplicitno navedena (prava na pravičnu raspravu, javnu raspravu, raspravu pred nezavisnim, nepristrasnim i na osnovu zakona obrazovanim sudom, na suđenje u razumnom roku i na javno izricanje presude) i ona koja su implicitno kreirana, tumačenjem Konvencije od strane ESLJP-a (na pristup sudu, na prisustvo u postupku, na kontradiktoran postupak, jednakost sredstava stranaka, na dokazivanje i na obrazloženu presudu) (Cucić, 2009, str. 249-250). Navedena odred-

²² Prilikom prijema u Vijeće Evrope BiH se pismeno obavezala da će ispuniti obaveze sadržane u Mišljenju Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope br. 234 (2002). Između ostalog, obavezala se potpisati i ratificirati EKLJP u prvoj godini nakon prijema.

²³ Svaka država članica, u času potpisivanja EKLJP-a ili u času deponovanja instrumenata ratifikacije, može izjaviti rezervu na pojedinu odredbu EKLJP-a u obimu u kojem neki zakon u toj državi članici nije saglasan sa tom odredbom EKLJP-a. Usp. čl. 57. EKLJP. Republika Srbija je, primjera radi, stavila rezervu u pogledu održavanja javne rasprave u upravnom sporu. Usp. čl. 3/1., tač. 1. Zakona o ratifikaciji EKLJP-a.

²⁴ Komentari principa Komiteta ministara Vijeća Evrope iz Preporuke o sudskoj kontroli upravnih akata, Recommendation Rec (2004) 20, Comments on principles, para. 27.

²⁵ Odredba čl. 6/1 glasi: »Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s cijelog ili s dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu, kada to zahtijevaju interesi maloljetnika ili zaštite privatnog života stranaka, ili u mjeri koja je po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde«. Ostala dva stava čl. 6. EKLJP odnose se na suđenje u krivičnom postupku.

ba sadrži održavanje javne rasprave kao opći zahtjev. Kada u upravnom sporu ESLJP tumači ovaj stav, on ostavlja mogućnost da se spor riješi van rasprave, u pismenoj formi, pod uslovom da se strankama omogući da traže održavanje rasprave, a svaki nacionalni sud treba da procijeni je li taj zahtjev opravdan ili nije, ovisno o tome je li riječ o materijalno-pravnim pitanjima ili čisto tehničkim pitanjima te ovisno o sadržaju spora (npr. socijalna prava).²⁶ Ukoliko u postupku pred sudom stranke pobiju dokaze i nude dokaze u prilog svojih tvrdnji, nacionalni sud treba da ocijeni te činjenice i dokaze.²⁷ U tom se slučaju, u svrhu pravičnosti postupka, mora održati javna rasprava i riješiti upravna stvar.

6. Usklađivanje s pravnom stečevinom EU

BiH je u Luksemburgu 16. 6. 2008. sa Evropskom zajednicom i njenim državama članicama potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Tim se Sporazumom BiH obavezala na usklađivanje postojećeg zakonodavstva sa pravnim stečevinama EU, kao i na efikasno provođenje EKLJP-a. Sporazum je stupio na snagu 1. 6. 2015. Potpisivanjem i stupanjem na snagu SSP-a, Bosna i Hercegovina ima pravnu obavezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva BiH sa pravnom stečevinom. Jedno od polja u kojima Komisija EU ispituje stepen konvergencije države kandidatkinje za članstvo u EU je i na upravnom polju. Ovdje se procjenjuje u kojoj mjeri država koja nastoji da bude članica EU primjenjuje osnovna načela organizacije i funkcionisanja javne uprave, gdje nije dovoljno samo uskladiti propise upravnog prava sa pravnim stečevinama EU, već je neophodno da se oni stvarno primjenjuju u duhu evropskih standarda. Država kandidatkinja u trenutku pristupa treba da bude na srednjem nivou država članica u ovom polju (Šimac, 2012, str. 357-358). Temeljni ugovori EU i propisi EU nisu odredili izričita pravila o ustrojstvu ili načinu postupanja javnih uprava država članica, treba podsjetiti da je tzv. Kopenhaškim kriterijima (1993.) i Madridskim kriterijima (1995.) Evropska unija postavila državama kandidatkinjama, u uslovima za pristup EU, i zahtjev za reformisanjem javnih uprava država kandidatkinja. Sposobnost države kandidatkinje za sprovođenje obaveze vrši se metodom kompariranja sa dostignutim stupnjem administrativnog kapaciteta država EU. Kontrolu kvalitete uprave na

²⁶ *Martinie v. France*, 58675/00, Strasbourg, 12. 4. 2006.

²⁷ *Thomas v. United Kingdom*, 19354/02, Strasbourg, 10. 5. 2002.

razini EU provode Evropski sud pravde i evropski ombudsman. Evropski sud u Luksemburgu još je u vrijeme postojanja Evropske zajednice za ugljen i čelik, u slučaju *Algera v. Common Assembly of the ECSC*, 1957. godine, otvoreno izrazio nužnost sudskog nadzora u pravu Zajednice (Đerđa, 1991, str. 916). Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici od 1. 1. 1958. naglašena je važnost sudskog nadzora, naročito sudskog spora. Godine 1989. u okviru Evropskog suda pravde formiran je prvostepeni sud nadležan za rješavanje upravnih sporova u Evropskoj zajednici. Evropski sud pravde kontinuirano uspostavlja velik broj pravnih načela, pozivajući se na ona načela koja su zajednička u državama članicama. To su npr. načelo zakonitosti u upravi, načelo proporcionalnosti, načelo pravne sigurnosti, načelo zaštite legitimnih očekivanja, načelo prava na saslušanje, načelo nediskriminacije, itd. Ta se načela u primjeni komunitarnog prava koriste u primjeni pravnih praznina (Medović, 2009, str. 107-108).

7. Organizacija i nadležnost upravnih sudova

Efektivno osiguranje pravne državnosti zavisi od sudske kontrole državne uprave. U velikom broju država upravno sudstvo uspostavljeno je kao specijalizovana sudska vlast, tj. izdvojila se iz redovnog sudstva. U Bosni i Hercegovini ne postoji poseban upravni sud za upravne sporove, nego se sudska kontrola uprave obavlja u okviru sistema redovnog sudstva. U svim ostalim državama bivše Jugoslavije postoje specijalizovani upravni sudovi (u SR Bosni i Hercegovini postojao je specijalizovani upravni sud za upravne sporove, sa sjedištem u Sarajevu²⁸). Danas upravne sporove u Bosni i Hercegovini rješavaju Sud Bosne i Hercegovine, entitetski vrhovni sudovi, kantonalni (u F BiH) odnosno okružni (u RS) sudovi te oba suda u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.

Upravna nadležnost Suda BiH propisana je čl. 8. Zakona o Sudu BiH, i u okviru nje Sud BiH: – odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih

²⁸ Iako su u Austro-Ugarskoj, kao dvojnoj monarhiji, još od 1875. godine postojali upravni sudovi (nije bilo zajedničkog upravnog suda; u oba dijela Monarhije – Austrijskom i Ugarskom, postojao je zaseban sudski i upravnosudski sistem), upravno sudstvo za vrijeme vlasti ove države nije se primjenjivalo na BiH. Prvi upravni sud u BiH bio je osnovan u Kraljevini SHS, po donošenju Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922. godine, kada su uspostavljeni upravni sudovi u Beogradu, Zagrebu, Sarajevu, Celju i Dubrovniku. Usp. Službene novine Kraljevine SHS br. 111/22. od 22. 5. 1922. Ovaj Zakon je kasnije u doba Kraljevine Jugoslavije mijenjan. Pregled jugoslovenske tradicije upravnog sudstva u: Koprić, 2006.

akata, odnosno kada se radi o ćutanju administracije, institucija BiH i njenih organa, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Brćko distrikta i drugih organizacija utvrđenih zakonom države BiH, donesenih u vršenju javnih ovlaštenja: – ocjenjuje zakonitost pojedinačnih i općih izvršnih upravnih akata donesenih na osnovu državnog zakona, pri vršenju javnih dužnosti organa vlasti BiH iz stava (1) ovog člana, za koje zakonom nije predviđeno sudsko ispitivanje: – rješava imovinske sporove između države i entiteta, između države i Brćko distrikta, između entiteta, između entiteta i Brćko distrikta i između institucija BiH koje su povezane sa vršenjem javnih ovlaštenja; – rješava sukob nadležnosti između sudova iz entiteta, i sudova entiteta i sudova Brćko distrikta BiH te između Suda BiH i bilo kojeg drugog suda: – odlučuje o ponavljanju postupka u sporovima koji su vođeni pred Sudom BiH. Čl. 9. Zakona o Sudu BiH propisao je apelacionu nadležnost Suda BiH u upravnoj oblasti. Ovom je odredbom Sud BiH nadležan u apelacionom postupku: – da odlučuje po žalbama protiv presuda ili odluka koje donese Upravno odjeljenje tog Suda: – da odlučuje po vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih sudskih odluka koje je donijelo to odjeljenje Suda, osim zahtjeva za ponavljanje postupka; – rješava u drugim predmetima kada je to predviđeno zakonima BiH.

Zakonom o sudovima u Federaciji BiH, kao stvarno nadležni za postupanje u svim upravnim sporovima, kao i o zahtjevima za zaštitu sloboda i prava utvrđenih Ustavom, ako su takve slobode i prava povrijeđeni konačnim pojedinačnim pravnim aktom ili radnjom službenog lica u organima uprave odnosno odgovornog lica u preduzeću, ustanovi ili drugom pravnom licu kada za zaštitu tih prava nije osigurana druga sudska zaštita, određeni su kantonalni sudovi.²⁹ Na sličan način određena je nadležnost sudova u upravnim sporovima u RS. Zakonom o sudovima u RS okružni sudovi³⁰ određeni su kao stvarno nadležni za prvostepeno postupanje u svim upravnim sporovima, kao i zahtjevima za zaštitu sloboda i prava

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

³⁰ To su: 1. Okružni sud u Banjoj Luci za područje osnovnih sudova u Banjoj Luci, Gradišci, Kotor Varoši, Prijedoru, Prnjavoru, Novom Gradu i Mrkonjić Gradu; 2. Okružni sud u Bijeljini za područje osnovnih sudova u Bijeljini, Zvorniku i Srebrenici; 3. Okružni sud u Doboju za područje osnovnih sudova u Doboju, Derventi, Modrići i Tesliću; 4. Okružni

utvrđenih ustavom, ako su takve slobode i prava povrijeđeni konačnim pojedinačnim pravnim aktom ili radnjom službenog lica u organima uprave odnosno odgovornog lica u preduzeću, ustanovi ili drugom pravnom licu kada za zaštitu tih prava nije osigurana druga sudska zaštita.

Entitetski vrhovni sudovi nadležni su da u upravnim sporovima odlučuju po vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka kantonalnih/okružnih sudova. Oni nemaju mogućnost da odlučuju po žalbi, pa se stvara mogućnost različitog postupanja deset kantonalnih sudova u F BiH i pet u RS, što na koncu dovodi do pojave pravne nesigurnosti.

Upravna odjeljenja postoje u Sudu BiH, Vrhovnom sudu F BiH, kantonalnim sudovima u Sarajevu, Zenici, Mostaru i Novom Travniku. U ostalim sudovima koji su nadležni da rješavaju upravne sporove najčešće sudije koje rješavaju upravne sporove rješavaju i građanske (Vrhovni sud RS, okružni sudovi u RS, kantonalni sudovi u Tuzli, Bihaću, Odžaku, Širokom Brijegu, Livnu i Goraždu te Osnovni i Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine). Izdvajanje i specijalizacija upravnog sudstva dovela bi do lakšeg ujednačavanja sudske prakse u upravnim sporovima.

8. Predmet upravnog spora

8.1. Upravni akt

Upravni spor može se voditi protiv upravnog akta koji je donesen u drugom stepenu, kao i protiv prvostepenog upravnog akta, ako protiv tog akta nije dopuštena žalba u upravnom postupku.³¹ Upravni spor ne može se voditi protiv akata uprave koji nisu upravni akti, već samo protiv konačnog upravnog akta.³² Iz odredbi četiri zakona o upravnim sporovima u BiH³³

sud u Trebinju za područje osnovnih sudova u Trebinju i Foči i 5. Okružni sud u Istočnom Sarajevu za područje osnovnih sudova u Sokocu, Višegradu, Vlasenici.

³¹ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 92.

³² Tako npr. upravni akti nisu akti u radnopravnim stvarima u kojima se odlučuje o pravima službenika i namještenika iz radnog odnosa – zasnivanje, prestanak, povreda prava, disciplinska odgovornost, itd. (izuzetak su prava iz radnog odnosa državnih službenika kada Sud BiH odlučuje po čl. 2/1. tač. 3. ZUS-a BiH). Upravni akti nisu ni oni akti kada organi uprave odlučuju po pravu raspolaganja (npr. o raspodjeli sredstava za stambene potrebe službenika, namještenika, boraca i članova njihovih porodica, itd.).

³³ Usp. Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 19/02), Zakon o upravnim sporovima (Službene novine F BiH, br. 9/05), Zakon o upravnim

može se izvesti definicija upravnog akta.³⁴ Pod upravnim aktom se podrazumijeva 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.³⁵ Ispitivanje zakonitosti ovako definiranog upravnog akta predstavlja predmet upravnog spora. Iz ovakvog određenja upravnog akta mogu se izvesti njegove četiri karakteristike:³⁶

1. radi se o autoritativnom pojedinačnom pravnom aktu;
2. odnosi se na rješavanje o nekom konkretnom pravu ili obavezi pojedinca ili pravnog lica odnosno druge stranke u upravnoj stvari;
3. donesen je u upravnom postupku od strane nadležnog organa odnosno od institucije koja vrši javna ovlaštenja;
4. radi se o konačnom upravnom aktu.³⁷

Ovdje treba ukazati da u aktuelnim zakonima o upravnim sporovima u BiH postoji razlika u pravu pokretanja upravnog spora. Odredbama čl. 2/1. tač. 1. ZUS BiH propisano je da pravo pokretanja upravnog spora ima građanin ili pravno lice ako je konačnim upravnim aktom povrijedeno neko njegovo pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu.³⁸ ZUS F BiH, ZUS RS i ZUS BD BiH propisuju da pravo pokretanja upravnog spora ima pojedinac ili pravno lice ako smatra da mu je upravnim

sporovima (Službeni glasnik RS, br. 109/05) i Zakon o upravnim sporovima (Službeni glasnik BD BiH, br. 4/00 i 1/01).

³⁴ U nastavku teksta kod analiziranja pojedinih instituta, a da bi se spriječilo opterećenje teksta istovjetnim odredbama ova četiri propisa, izbjegavaće se navođenje konkretnih odredbi, osim kada je riječ o razlikama između njih.

³⁵ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 92. Potrebno je napomenuti da niti jedan zakon o upravnim postupcima u BiH danas ne sadrži definiciju upravne stvari. Praktični problem nedostatka ove definicije održava se u činjenici da je pojam upravne stvari u čl. 1. ZUP (Usp. Službeni glasnik BiH, br. 29/02 i 12/04; Službene novine F BiH, br. 2/98 i 48/99; Službeni glasnik RS, br. 13/02 i Službeni glasnik BD BiH, br. 3/00, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04 i 25/05). i u čl. 1. ZUS BiH i entiteta kao i BDBiH određen kao osnovna pretpostavka za postupanje po ovim zakonima. Ni sudska praksa u BiH nije iskonstruisala pojam upravne stvari, a mišljenja teoretičara su podijeljena.

³⁶ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 92-93.

³⁷ Usp. primjere iz sudske prakse: Vrhovni sud BiH, U-137/89, Sarajevo, 10. 8. 1988.; Vrhovni sud RS, Uvl-117/04, Banja Luka, 8. 12. 2005.; Vrhovni sud BiH, UŽ-10165/61, Sarajevo, 12. 1. 1962.; Upravni sud BiH, U-1717/81, Sarajevo, 10. 11. 1981., i Vrhovni sud BiH, Uvl-97/89, Sarajevo, 15. 1. 1990., Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 93-94.

³⁸ Ovo rješenje predstavlja pravni apsurd, budući da sud ne može unaprijed ocijeniti da li je konačnim upravnim aktom povrijedeno neko pravo i na taj način ocijeniti da li stranka ima pravo na podnošenje tužbe. Sud bi to mogao tek nakon dostavljanja tužbe na odgovor i uvida u upravne spise.

aktom povrijeđeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu.

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

ZUS-ovi u BiH utvrdili su tri slučaja upravnih akata o kojima se ne može voditi upravni spor (negativna enumeracija). Prema tim odredbama, upravni spor se ne može voditi:³⁹

1. protiv akata donesenih u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora;
2. protiv akata donesenih u stvarima u kojima je po izričitoj zakonskoj odredbi propisano da se ne može voditi upravni spor;
3. u stvarima o kojima neposredno, na osnovu ustavnih ovlaštenja, odlučuju na nivou BiH Parlamentarna skupština BiH ili Predsjedništvo BiH, u F BiH domovi Parlamenta F BiH ili predsjednik F BiH i jedan od potpredsjednika F BiH odnosno zakonodavno tijelo kantona, u RS Narodna skupština RS, predsjednik RS ili jedan od potpredsjednika RS, a u BD BiH u stvarima o kojima neposredno na osnovu statutarnih ovlaštenja odlučuje Skupština BD BiH.⁴⁰

U stvarima pod 2. i 3. upravni spor ipak se može voditi kad nadležni organ pri donošenju upravnog akta prekorači granice svojih nadležnosti ili upravni akt ne donese neposredno na osnovu ustavnih ovlaštenja.⁴¹

8.3. Nedonošenje upravnog akta

Kad nadležni organ u roku nije donio upravni akt (tzv. »ćutanje administracije«), stranka može pokrenuti upravni spor.⁴² Budući da akt nije donesen u zakonom predviđenom roku, pretpostavka je da je odbijen zahtjev stranke, odnosno žalba. Također, stranka ima pravo da se u zakonom

³⁹ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 94-95.

⁴⁰ Usp. primjere iz sudske prakse: Vrhovni sud F BiH, U-365/97, Sarajevo, 19. 11. 1998.; Vrhovni sud F BiH, UŽ-229/00, Sarajevo, 28. 2. 2005.; Kantonalni sud u Novom Travniku, U-193/05, Novi Travnik, 27. 9. 2005., i Kantonalni sud u Tuzli, U-515/05, Tuzla, 26. 9. 2005., Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 96-97.

⁴¹ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 95.

⁴² Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 97.

određenom roku donese određeni upravni akt, pozitivan ili negativan. Do ove situacije može doći u tri slučaja (moraju biti kumulativno ispunjeni; u suprotnom će sud odbaciti tužbu kao prijevremenu):⁴³

1. nerješavanje žalbe izjavljene protiv prvostepenog rješenja;
2. nedonošenje prvostepenog rješenja protiv kojeg žalba nije dozvoljena i
3. nedonošenje ni prvostepenog ni drugostepenog rješenja.⁴⁴

Uslovi za pokretanje upravnog spora u slučaju nedonošenja upravnog akta u BiH nisu na jedinstven način riješeni.⁴⁵

8.4. Imovinskopravni zahtjevi u upravnom sporu

U upravnom sporu može se postaviti i zahtjev za povrat oduzetih stvari, kao i naknada štete koja je tužiocu nastala izvršenjem upravnog akta koji se osporava.⁴⁶ Imovinskopravni zahtjev može se postaviti uz sljedeće uslove:⁴⁷

1. tužilac prvo mora 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;
2. upravni akt izvršen je prije pokretanja i okončanja upravnog spora;
3. njegovim izvršenjem tužiocu su oduzete određene stvari ili nanesena šteta.

Ako sud utvrdi da je upravni akt nezakonit i iz tog ga razloga poništi te ako ima valjane dokaze na osnovu kojih može odlučiti o takvom zahtjevu, sud može odlučivati o imovinskopravnom zahtjevu.⁴⁸ U suprotnom, tužilac će biti upućen da svoja prava ostvari u građanskom parničnom postupku.⁴⁹

⁴³ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 97-98.

⁴⁴ Usp. primjere iz sudske prakse: Vrhovni sud F BiH, UŽ-449/04, Sarajevo, 10. 5. 2006.; Vrhovni sud FBiH, U-473/97, Sarajevo, 3. 6. 1998. i Vrhovni sud F BiH, U-380/97, Sarajevo, 13. 9. 1997., Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 98-99.

⁴⁵ Slična su rješenja na nivou BiH, RS i BD BiH (razlike samo u pogledu rokova za donošenje rješenja u daljnjem roku po ponovnom traženju) u odnosu na F BiH. Usp. st. 1. i 3. čl. 17. ZUS RS sa čl. 19. ZUS-a BD BiH i čl. 21. ZUS BiH te st. 1. i 3. čl. 20. ZUS F BiH.

⁴⁶ Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 99.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

9. Dvostепенost postupka

Pravilo je da u upravnim sporovima žalba nije dozvoljena i da će najveći dio građana BiH ove sudske postupke voditi na način da su u pravilu uskraćeni za redovan pravni lijek. ZUS BiH (čl. 39/2.) i ZUS F BiH (čl. 40.) propisuju da se protiv odluke donesene u upravnom sporu žalba ne može izjaviti, da je odluka u upravnom sporu konačna i može se pobijati samo vanrednim pravnim lijekovima.⁵⁰ Normativno rješenje iz RS dopušta žalbu samo kada je ona predviđena posebnim propisima.⁵¹ Trenutačno to nije propisano pozitivnim zakonodavstvom u RS. BD BiH omogućuje samo žalbu analogno parničnom postupku,⁵² o kojoj, saglasno Zakonu o parničnom postupku i Zakonu o sudovima, odlučuje Apelacioni sud. Sistem upravnih sporova u BiH od vanrednih pravnih lijekova poznaje ponavljanje postupka,⁵³ zahtjev za (vanredno) preispitivanje sudske odluke⁵⁴ te zahtjev za zaštitu zakonitosti (samo ZUS BiH⁵⁵).

Čl. 13. EKLJP može biti povrijeđen samo u vezi sa materijalnim garancijama EKLJP, odnosno ovisi o povredi nekog drugog prava iz EKLJP-a ili njenih protokola. Ovaj član zahtijeva dodatna materijalna ili procesna

⁵⁰ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 155.

⁵¹ Usp. čl. 34. ZUS RS.

⁵² Usp. čl. 32. ZUS BD BiH. Odredbom tog člana propisano je da se na postupak po pravnim lijekovima shodno primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku, osim odredaba koje se odnose na reviziju.

⁵³ Ponavljanje postupka u upravnom sporu koji je okončan presudom ili rješenjem nadležnog suda je vanredni pravni lijek koji omogućava da nadležni sud još jednom provjeri zakonitost svoje odluke, kojom je okončan upravni spor. Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 159.

⁵⁴ 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 F BiH Vrhovnom sudu F BiH, zbog povrede federalnih zakona i drugih kantonalnih propisa ili zbog povrede pravila federalnog zakona u 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 u postupku koja je mogla biti od uticaja na rješenje stvari; – u BiH i BD BiH, Apelacionom odjeljenju Suda BiH, protiv konačne odluke Upravnog odjeljenja suda BiH i konačne odluke najvišeg suda BD BiH donesene u upravnom sporu zbog povrede zakona BiH ili zbog povrede pravila postupka koji je prethodno donošenju pobijane odluke. Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 157.

⁵⁵ Prema čl. 55. ZUS BiH, protiv konačne odluke Upravnog odjeljenja Suda BiH i protiv konačne odluke najvišeg suda BD BiH, donesene u upravnom sporu, zahtjev za zaštitu zakonitosti je dozvoljen, a podnosi ga pravobranilac BiH, u roku od 30 dana od dana kad je stranci dostavljena konačna odluka protiv koje se zahtjev podnosi. O zahtjevu odlučuje Apelaciono odjeljenje Suda BiH, u vijeću od pet sudija. Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 163.

jamstva, kao što je uspostavljanje djelotvorne žalbe na nacionalnom nivou. Time bi se ostvarila veza sa načelom sudske nezavisnosti koja je zajamčena kroz pravo na pristup sudu iz čl. 6/1. EKLJP. Upravni spor u kojem nije osiguran djelotvoran pravni lijek u formi žalbe nije imanentan načelu pravne države. U kontekstu BiH to bi značilo da bi bilo potrebno uvesti žalbu kao redovan pravni lijek na odluke sudova u upravnim sporovima u prvom stepenu, tj. da bi trebalo proširiti koncept dvostepenosti upravnog sudovanja.

10. Kasacijsko suđenje

Ni u ovom domenu sustav upravnih sporova u BiH ne zadovoljava standarde pravne države. Upravni sporovi koji se odvijaju kao kasaciono sudovanje ne odgovaraju načelu pravne države jer stvaraju procesne pretpostavke za povredu čl. 13. EKLJP⁵⁶ u vezi sa trajanjem postupka u razumnom roku iz čl. 6/1. EKLJP.⁵⁷ Sudovi u BiH u pravilu poništavaju nezakonite upravne odluke i vraćaju predmet upravnom organu na ponovno suđenje. To znači da se upravni akti mogu više puta poništiti i da se suđenje odvija izvan roka koji se može smatrati razumnim.⁵⁸ Pored ove vrste upravnih sporova, sporova o poništaju upravnog akta (spor o zakonitosti ili spor ograničene jurisdikcije, teorijski i praktično postoje i upravni sporovi pune jurisdikcije (Borković, 1997, str. 455).

⁵⁶ Čl. 13. EKLJP zahtijeva mogućnost ulaganja žalbe bilo kojoj »unutardržavnoj instanci«. U slučaju *Kudla v. Poland* (30210/96, Strasbourg, 26. 10. 2000.) ESLJP je zahtijevao uspostavljanje državnog pravnog lijeka protiv neprimjereno dugog postupka.

⁵⁷ Usp. *König v. Germany*, 6232/73, Strasbourg, 28. 6. 1978.; *Erkner and Hofauer v. Austria*, 9616/81, Strasbourg, 23. 4. 1987.

⁵⁸ Prema praksi Ustavnog suda BiH, kada se procjenjuje period trajanja upravnosudskog postupka, u kontekstu trajanja suđenja u razumnom roku, računa se, pored trajanja sudskog postupka, i vrijeme koje je proteklo u vođenju upravnog postupka. Usp. st. 57. presude Ustavnog suda BiH AP 1070/05, Sarajevo, 9. 2. 2006., Službeni glasnik BiH, br. 45/06, i st. 68. presude AP 19/05, Sarajevo, 20. 12. 2005., Službeni glasnik BiH, br. 37/06. Sličan je stav zauzet i u odluci br. CH/02/11204 – Milan RADOVIĆ protiv BiH i F BiH Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH. U toj se odluci sudovi podstiču na češće odlučivanje u sporu pune jurisdikcije. Komisija je smatrala da su sudovi u ovom slučaju ispravljali greške organa uprave, ali da su upravne akte samo poništavali i vraćali organima uprave, umjesto da su donosili meritorne odluke, zbog čega je štetu zbog dužine trajanja postupka trpio apelant, kojem je na taj način povrijeđeno pravo na efikasan pristup sudu i pravo na suđenje u razumnom roku.

Spor pune jurisdikcije je pretpostavka pravednog suđenja i realizacija je pravne državnosti. U ovoj vrsti spora, sud, uz pretpostavku da su ispunjeni svi zakonski uslovi, meritorno rješava upravnu stvar, i taj, sudski akt (reformacijska odluka), stupa na snagu umjesto akta organa državne uprave. Ova vrsta sudskog nadzora dolazi poslije okončane upravne kontrole, tj. nakon okončanog drugostepenog upravnog postupka. U BiH u pravilu sudovi odlučuju najčešće samo o zakonitosti upravnih akata (spor ograničene jurisdikcije), iako mogućnost vođenja upravnog spora pune jurisdikcije nije u potpunosti isključena. Samo u određenim zakonom propisanim slučajevima sud nije ovlašten da bira hoće li voditi spor ograničene ili spor pune jurisdikcije, nego je dužan u punoj jurisdikciji voditi upravni spor (Tomić, 2010, str. 525). U situacijama u kojima sud može da vodi spor pune jurisdikcije stvar je slobodnog izbora da li će se opredijeliti za ovu vrstu spora (Rađenović, 2013, str. 9). Na taj način u najvećem broju slučajeva izostaje najpotpunija zaštita prava u upravnom sporu, što ne odgovara kriterijima pravne države.

Prema ZUS-ovima koji su na snazi u BiH, sud u upravnim sporovima odlučuje nejavno, ali prema tim pravnim aktima propisani su izuzeci kad sud može odlučiti samoinicijativno ili na prijedlog stranke da se održi rasprava.⁵⁹ Prema ZUS-ovima BiH, RS i BDBiH, usmena će se rasprava održati ako sud ocijeni da se radi o složenoj upravnoj stvari ili je rasprava potrebna radi boljeg razjašnjenja stvari.⁶⁰ Izuzetak je da će se u BDBiH usmena rasprava uvijek održati ako se radi o tužbi kojom se traži povrat stvari ili naknada štete.⁶¹ Javnost postupanja suda drugačije je riješena u F BiH. Prema ZUS-u F BiH, sud je dužan pripremiti i održati javnu raspravu na zahtjev stranke ako je to postavljeno u tužbi ili u odgovoru na tužbu.⁶² Ako se u tužbi ili u odgovoru na tužbu traži da se u predmetu održi javna rasprava, sud je dužan da odlučuje u sporu pune jurisdikcije. Iz svih ZUS-ova u BiH proizilazi da se primarno treba odlučivati u sporu o zakonitosti, supsidijarno u sporu pune jurisdikcije, da bi tek nakon toga mogla uslijediti (na nivou BiH, F BiH i BDBiH, supsidijarna, restriktivna, a u RS dosljedna) primjena odredaba Zakona o parničnom postupku.

⁵⁹ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 147.

⁶⁰ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 145.

⁶¹ Usp. čl. 27/3. ZUS BDBiH i Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 147.

⁶² Usp. čl. 28/2. i 3. ZUS F BiH i Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 147.

11. Perspektive institucionalnog ustroja upravnih sudova u BiH

Da bi institucionalni ustroj sudske kontrole uprave u BiH bio u skladu sa načelima pravne države, potrebno je izvršiti specijalizaciju upravnog sudstva, tj. formirati posebne upravne sudove, van sistema redovnog sudstva. Takvo izdvajanje trebale bi pratiti određene izmjene i dopune ZUS-ova koje bi smjerale na efikasniju zaštitu prava građana. Pravo na javnu raspravu je segment prava na pravičan postupak iz EKLJP-a. Sudovi se rijetko odlučuju da u javnoj i usmenoj raspravi i punoj jurisdikciji odlučuju u upravnom sporu, iako im odredbe svih ZUS-ova u BiH daju ovlaštenja da tako mogu postupiti. I tamo gdje se osporava jedino primjena materijalnog prava, a činjenično stanje je potpuno i pravilno utvrđeno, i tada se u velikom broju predmeta spor rješava uvažavanjem tužbe i poništenjem osporenog akta, bez meritornog rješavanja upravnopravnog odnosa (Kulenović, 2013, str. 99). Da bi se meritorno rješavali upravni sporovi, potreban je veći broj upravnih sudova. Pravo na žalbu trebalo bi uvesti. Izostanak tog prava velik je nedostatak u bosanskohercegovačkom sustavu upravnih sporova (Branković, 2012, str. 7), s obzirom na to da čl. 13. EKLJP propisuje da svako ima pravo na djelotvoran pravni lijek. Vanredni pravni lijekovi nisu dovoljno efikasni jer se najčešće ne mogu izjaviti zbog nepravilnog i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Usaglašavanje nacionalnog prava BiH sa pravom EU također je jedan od razloga formiranja zasebnih upravnih sudova. Bila bi bolja specijalizacija upravnih sudija u takvim sudovima, kada se oni ne bi morali baviti drugim referatima, osim upravnog. Također, tradicija i povijest mogli bi imati ulogu u formiranju upravnih sudova; BiH je imala upravne sudove, a sada ih imaju i određene države koje su, kao i BiH, bile federalne jedinice Jugoslavije.

Kako bi slika sustava upravnih sudova trebala izgledati? Ustrojstvo sudova ovisi o ustavnom uređenju države. S tim u vezi, upravni sudovi bi trebali postojati na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta. Kako je navedeno u prethodnim redovima, BiH nema ni apelacionog ni vrhovnog suda. Jedna je od mogućnosti i izdvajanje Apelacionog odjeljenja Suda BiH u zaseban apelacioni sud, koji bi imao instancionu nadležnost u odnosu na Sud BiH i vršio ujednačavanje sudske prakse u odnosu i na upravnu oblast, između ostalih. Druga bi varijanta bila formiranje Upravnog suda BiH na razini BiH nakon čega bi, da bi se izašlo ususret zahtjevima pravne države, morao formirati i apelacioni sud BiH. Upravne sudove trebalo bi izdvojiti i za područja kantona i okruga u RS. Postojali bi vrhovni upravni sudovi entiteta. Brčko distrikt imao bi Upravni sud BD BiH te Apelacioni sud

BD BiH, koji bi imao instancionu nadležnost. Nerealnija opcija bila bi formiranje jednog upravnog suda za više kantona ili okruga ili formiranje samo jednog prvostepenog upravnog suda u entitetima te jednog apelacionog/višeg koji bi odlučivao po pravnim lijekovima u odnosu na odluke Upravnog suda F BiH/RS. Zaključno, drugačije varijante secesije upravnog sudstva iz postojećeg pravosudnog sistema bilo bi moguće izvesti tek nakon izmjene određenih ustavnih rješenja i organizacionih propisa.

12. Zaključak

U BiH je potrebno zagovarati pitanje reforme upravnih sporova kako bi se oni priveli standardima pravne države. Procesni zakoni nedovoljno jasno stimuliraju sudove na meritorno rješavanje upravnih sporova. Kao negativna posljedica te činjenice javlja se suđenje u roku koji se ne može smatrati razumnim, u skladu sa odredbama čl. 6/1. EKLJP. Također, sa EKLJP-om, preciznije njenim čl. 13. (pravom na djelotvoran pravni lijek), ne korespondira ni reguliranje prava na žalbu u upravnom sporu. Žalbu kao pravni lijek trebalo bi omogućiti (barem kao izuzetak), a dvostепенost u odlučivanju u upravnim sporovima trebalo bi uvesti. Da bi se brže i efikasnije rješavali upravni sporovi, smisleno je zagovarati izdvajanje sudske kontrole uprave u sustav specijaliziranih sudova. Procesna ovlaštenja u pogledu širine jurisdikcija neprecizna su i nedovoljno jasna i velik broj predmeta ne rješava se meritorno. Usmena i javna rasprava nije izričito načelo. Potrebno je izvršiti određene izmjene u sustavu sudske kontrole uprave u BiH, jer su redovni sudovi u svakoj državi temeljni zaštitnici ljudskih prava i temeljnih sloboda. Tačno je da se nakon jurisdikcione zaštite u okviru upravnog spora protiv odluke organa uprave može, uz ispunjenje formalnih uvjeta, podnijeti apelacija Ustavnom sudu. Međutim, na taj način proces zaštite ljudskog prava za koje građanin tvrdi da je povrijeđeno od strane organa uprave traje duže, a Ustavni sud se, s obzirom na opterećenje u broju predmeta, po čl. VI/3. b) Ustava BiH dovodi u situaciju da sam sudi u nerazumnom roku.

Literatura

- Ademović, N., Marko, J., Marković, G. (2012). *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo, Bosna i Hercegovina: Konrad Adenauer Stiftung.
- Borković, I. (1997). *Upravno pravo*. Zagreb, Hrvatska: Informator.

- Branković, G. (2012). *Sudska praksa i upravni spor* (doktorska disertacija). Preuzeto s mrežne stranice Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu: http://www.prafak.ni.ac.rs/files/disertacije/Goran_Brankovic_Sudska_praksa_i_upravni_spor_2012.pdf.
- Cucić, V. (2009). Strazburški standardi u upravnom sporu. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, LVII(2), 247-272.
- Đerđa, D. (1991). Upravni spor u Europskoj zajednici. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 27(2), 913-938.
- Kulenović, Z. (2013). Karakteristike normativnog uređenja upravnog spora u BiH i uspostava upravnih sudova. U E. Šarčević (ur.), *Upravni spor i organizacija upravnih sudova* (str. 77-102). Sarajevo, BiH: Fondacija Centar za javno pravo.
- Koprić, I. (2006). Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije. *Hrvatska javna uprava*, 6(1), 223-239.
- Marković, S. (2009). Jamstvo sudske kontrole zakonitosti upravnih akata u praksi Ustavnog suda. *Hrvatska javna uprava*, 9(4), 1183-1196.
- Medović, V. (2009). *Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*. Beograd, Srbija: Službeni glasnik.
- Radenović, M. (2013). Upravni spor pune jurisdikcije – sadašnja i buduća primjena. *Moderna uprava*, 9/10, 7-23.
- Šarčević, E. (1996). *Der Rechtsstaat*. Leipzig, Njemačka: Leipziger Universitätsverlag.
- Šimac, N. (2012). Europski upravni prostor i Europska načela javne uprave. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49(2), 351-368.
- Tomić, Z. (2010). *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*. Beograd, Srbija: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Propisi i dokumenti

- Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine (www.ccbh.ba/hr)
- Recommendation REC(2004)20, Comments on principles, Komitet ministara Vijeća Evrope (www.wcd.coe.int)
- Konačna arbitražna odluka za Brčko (www.bdcentral.net)
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (www.echr.coe.int)
- Evropska povelja o zakonu za sudije (www.wcd.coe.int)
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (www.mhrr.gov.ba)
- Mišljenje Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope br. 234 (2002) (www.assembly.coe.int)
- Mišljenje Venecijanske komisije o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini (www.venice.coe.int)
- Modul 1 Upravno pravo (2005) (www.fbih.cest.gov.ba)

Opća deklaracija o pravima čovjeka (www.un.org)
Osnovna načela o nezavisnosti sudstva (www.ohchr.org)
Preporuke Vijeća Evrope o nezavisnosti sudija (www.coe.int)
Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 1/00 i 24/05)
Zakon o upravnom postupku BD BiH (Službeni glasnik BD BiH, br. 3/00, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04 i 25/05)
Zakon o upravnom postupku BiH (Službeni glasnik BiH, br. 29/02 i 12/04)
Zakon o upravnom postupku F BiH (Službene novine F BiH, br. 2/98 i 48/99)
Zakon o upravnom postupku RS (Službeni glasnik RS, br. 13/02)
Zakon o upravnim sporovima BD BiH (Službeni glasnik BD BiH, br. 4/00 i 1/01)
Zakon o upravnim sporovima BiH (Službeni glasnik BiH, br. 19/02)
Zakon o upravnim sporovima F BiH (Službene novine F BiH, br. 9/05)
Zakon o upravnim sporovima RS (Službeni glasnik RS, br. 109/05)
Zakon o sudovima BD BiH (Službeni glasnik BD BiH, br. 19/07, 20/07, 39/09 i 31/11)
Zakon o sudovima u F BiH (Službene novine F BiH, br. 38/05, 22/06 i 63/10)
Zakon o sudovima RS (Službeni glasnik RS, br. 37/12)
Zakon o Sudu BiH (Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10)
Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (Službeni glasnik BiH, br. 25/04, 93/05 i 15/08)
Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa (www.jiwp.org)
Ustav Bosne i Hercegovine (www.ccbh.ba)
Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (www.ustavnisudfbih.ba)
Ustav Republike Srpske (www.ustavnisud.org)

Sudska praksa

Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (izabrani segmenti) (www.hudoc.echr.coe.int)
Sudska praksa redovnih sudova u BiH u upravnim sporovima (izabrani segmenti) (www.pravosudje.ba)
Sudska praksa Ustavnog suda BiH (izabrani segmenti) (www.ccbh.ba)

JUDICIAL CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND THE RULE OF LAW

Summary

The existence of judicial review of public administration is a fundamental characteristic of any society based on the rule of law. It symbolizes a commitment that the executive and public administration must act within the constitution and the law. Administrative dispute is a place where you can evaluate whether a legal system conforms to the rule of law. Administrative decisions have a huge impact on daily life. The administrative bodies regulate relations between the state and individuals or legal persons, thus creating rights, obligations, and responsibilities. Therefore, it is important that individuals and legal entities have the right to appeal against administrative decisions which affect their rights, freedoms and interests. Historically, judicial review of administrative decisions has been institutionally separated within the judicial system. Administrative justice is an important part of the legal system. The paper provides an overview of normative solutions governing judicial review of administrative decisions in Bosnia and Herzegovina, a critical review of these standards in light of the rule of law, as well as proposals for the revision of certain solutions. The relevant case law is also analysed, since the legislator often uses the experience of judicial practice of administrative dispute. The administrative court practice in Bosnia and Herzegovina points to a number of shortcomings of the organization and functioning of administrative justice. There is non-compliance of administrative dispute regulation with the provisions of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, such as the impossibility of appeal against the first-instance court decision, the limited application of the dispute of full jurisdiction, violation of the right to a fair trial and to dispute resolution within a reasonable time.

Keywords: rule of law, judicial system, administrative dispute, full jurisdiction, two-tiered administrative justice