

## **PRAVCI REFORME UPRAVNOG SPORA U REPUBLICI SRPSKOJ**

Goran Branković

Univerzitet za privredne studije, Jovana Dučića 23a, 78 000 Banja Luka, Bosna i Hercegovina,  
[goranb06@gmail.com](mailto:goranb06@gmail.com)

### **SAŽETAK**

U okviru proučavanja upravnog spora potrebno je razmotriti da li je našoj zemlji potrebna institucionalna reforma upravnosudskog sistema. Da bi se dao odgovor na ovo pitanje neophodno je uopšteno problematizirati o važnosti sudskog nadzora nad zakonitosti rada uprave i upravnog spora, te analizirati stanje institucionalnog sistema upravnog spora u našoj zemlji danas. Za uspješno rješenje ovog problema neophodno je razmatriti različite modele organizacije upravnog spora u nekim evropskim državama te pokušati odgovoriti na pitanje da li postoji jedinstveni evropski model institucionalne organizacije upravnog sudstva. Napravićemo prikaz mogućih reformskih alternativa ukoliko bi se odlučili za reformu, analizirati moguće probleme te ponuditi modele njihovog mogućeg prevladavanja.

**Ključne riječi:** reforme, upravni spor, upravno sudski postupak, zaštita prava.

### **UVOD**

Upravni spor je najznačajniji vid sudskog nadzora zakonitosti upravnog akta te upravo o ispravnom ustroju ovoga pravnog instituta uvelike ovisi učinkovitost sudskog nadzora nad djelatnošću uprave. I sama mogućnost pokretanja upravnog spora utječe na službenu osobu tijela koje vodi upravni postupak, tako da ovaj prilikom rješavanja upravne stvari daleko više obraća pozornost kako na sam postupak, tako i na utvrđivanje svih činjenica i okolnosti relevantnih za donošenje zakonitog rješenja. Prema tome, već i sama mogućnost pokretanja upravnog spora utječe u pravcu zaštite prava građana i pravnih osoba, ali isto tako i na osiguranje zakonitosti u radu tijela državne uprave, drugih državnih tijela i drugih pravnih osoba koje temeljem javnih ovlasti rješavaju o pravima i obvezama u upravnim stvarima.

Mnogostruku važnost sudskog nadzora kao oblika nadzora nad upravom isticali su mnogi pravni teoretičari navodeći da uloga ovog nadzora kao garanta zakonitosti ne dolazi do izražaja samo u represivnoj naravi koja se izražava primjenom sankcije kad nastupi konkretna povreda pravnog poretka, već da on ima i naglašenu preventivnu funkciju, jer unaprijed utiče na tok upravnog postupanja. Štoviše, s gledišta pravne teorije, upravo je sudski nadzor predstavljao najsavršeniji oblik nadzora nad zakonitošću akata upravnih tijela, odnosno djelovanja njihovih službenih osoba (Cardona, 2005). Stepen u kome je sudska zaštita zagarantovana te koliko se efikasno ona obavlja ključni je element pri ocjeni svakog modernog pravnog sistema. Načelo sudske zaštite osigurava zaštitu prava pojedinaca te preventivno sprječava prekoračenje ovlaštenja izvršne i upravne vlasti na štetu građana. U vezi s time i Evropska unija pridaje izuzetnu važnost upravnom sudovanju, jer se velika većina evropskog prava nalazi u nadležnosti upravnih sudova, a poseban značaj daje se zaštiti javnog interesa te zaštiti ljudskih

### **SADAŠNJE STANJE**

Potrebno je naglasiti da je Bosna i Hercegovina jedina država nastala raspadom bivše Jugoslavije koja nije osnovala specijalizovane upravne sudove koji su u pravilu u većini država dala pozitivne rezultate. Zbog toga se mora konstatovati da je Bosna i Hercegovina nije ni započela reformu upravnopravnog sudstva a koju neminovno mora sprovesti prvenstveno zbog želje da postane članicom Evropske unije. Kao prvi zadatak te reforme bit će osnivanje posebnih specijalizovanih upravnih sudova za ispitivanje zakonitosti upravnih akata, jer se svera sudske zaštite kroz upravni spor iz dana u dan sve više širi. O ovome se već preduzimaju i vode određene aktivnosti pogotovo kada se ima u vidu da su u Republici Srpskoj 2009. godine osnovani Privredni

sudovi kao specijalizovani sudovi za rješavanje sporova iz privredne djelatnosti. Većina pravnih teoretičara argumentovano ukazuju na potrebu i prednosti kontrole uprave putem specijalizovanih Upravnih sudova.

Reforma upravnog spora osnivanjem posebnog Upravnog suda potrebna je prvenstveno iz razloga što se pouzdanost i djelotvornost sudske kontrole suočava se sa problemom njene kvalifikovanosti i kompetentnosti, jer rješavanje upravnih sporova zahtjeva posebno pravničko i vanpravničko znanje i stalnu sudsku praksu, te određeno sudijsko umijeće i iskustvo. Kao glavni razlog postojanja posebnih sudova za upravne sporove tzv. upravnih sudova jeste potreba posebne stručnosti za rješavanje navedenih sporova. Državna uprava u današnjem društvenom razvoju proširuje svoje intervencije u najraznovrsnije djelatnosti i odnose. Različitost oblasti koje obuhvata uprava još više je povećana velikim brojem različitih poslova u svakoj od tih oblasti. Za upoznavanje sa tim mnogobrojnim poslovima koji spadaju u djelatnost uprave i pravnih odnosa koji iz njih nastaju potrebno je sveobuhvatno i dugotrajno izučavanje propisa koji se na njih odnose, a još više poznavanje prakse u tim poslovima. Poseban problem u zemljama tranzicije kakva je Bosna i Hercegovina i njeni entiteti, predstavlja činjenica da se materija koja se odnosi na ovu oblast nalazi u stalnoj evoluciji, što ima za posljedicu čestu izmjenu ili donošenje novih propisa.

Da Bosna i Hercegovina treba što prije krenuti u reformu uprave i proces osnivanja specijalizovanih Upravnih sudova ukazuje i činjenica da države u našem okruženju a koje su nastale na teritoriji bivše Jugoslavije, uveliko sprovode reforme upravnog sudstva i već su osnovale posebne specijalizovane Upravne sudove.

## **MODELI UPRAVNOG SUDOVANJA**

Upravno sudenje je rješavanje pravnih sporova započetih tužbom podnesenom na upravne akte ili na "upravno ćutanje" za koje se sumnja da su protivpravni.

Tužilac, je najčešće lice o čijim je pravima, obavezama ili pravnim interesima odlučivano u upravnom postupku određenim upravnim aktom, pa nezadovoljan njime, smatrajući da je pravna norma povređena na njegovu štetu, traži od suda djelotvornu i nepristrasnu pravnu zaštitu. Preciznije, tužbom se u prvom redu zahteva uklanjanje nezakonitih djelovanja organa javne uprave, uključujući tu i njeno nezakonito pasivno držanje (tzv. ćutanje uprave) u konkretnom slučaju.

Taj zadatak se povjerava bilo sudovima opšte nadležnosti (obično u upravnim odjeljenjima, odvojenim od građanskih i krivičnih), bilo - što je u savremeno doba dominantno - specijalizovanim osamostaljenim sudskim tijelima, upravnim sudovima.

Danas je upravnosudska zaštita u većini evropskih država uistinu ustrojena kao višestupanjska - negdje dvostupanjska, a negdje čak i trostupanjska. U nekim je državama ustrojena prema tzv. francuskom modelu, dok je u drugim državama prihvaćen tzv. anglosaksonski model ustroja upravnog sudstva (Đerđa, 2008).

U uporednom pravu, u pogledu rješavanja upravnih sporova, obično se razlikuju dva glavna modela. Prvi je angloamerički gdje su rečeni sporovi (paralelno sa ostalim pravnim sporovima) u rukama klasičnog, redovnog sudstva - sudova opšte nadležnosti. Tako je u engleskom i američkom pravu, ali i u Holandiji, Madarskoj, Rumuniji, Slovačkoj (i dr.), kao i u sadašnjoj Bosni i Hercegovini i Republici Srpskoj. Drugi model je francuski koji se odlikuje specijalnom upravno-sudskom nadležnošću (tzv. administrativnih sudova, opštih i posebnih) u pogledu većine sporova nastalih djelovanjem organa i organizacija javne uprave.

Postoji i niz prelaznih i mješovitih sistema, nerijetko u kombinaciji sa ustavnosudskom nadležnošću. Angloamerički model sudske kontrole uprave ima, kao osnovne, engleski i američki ogranak. Francuski model sudske kontrole uprave - sistem specijalnog upravnog sudstva, prihvaćen je od značajnog broja država na evropsko-kontinentalnom tlu. To su Njemačka, Italija, Austrija, Švajcarska, Finska, Grčka, Turska, Portugalija, Španija, Hrvatska, Slovenija, Crna Gora, Bugarska, Srbija u kojoj je Upravni sud počeo sa radom 1. 1. 2010. godine), itd. Podrazumjevaju se međusobne, manje ili veće razlike, naročito u organizaciji sudstva i samom postupku kontrole između pojedinih zemalja.

Najveći broj evropskih država, kao što je naprijed prikazano, ima usvojeno višestepeno upravno sudstvo. Stoga bi i naša zemlja, s ciljem usvajanja evropskih pravnih standarada upravnog sudstva i sama trebala pristupiti reformi institucionalnog sistema te strankama osigurati mogućnost ulaganja žalbe na odluku nadležnog suda (Kujundžić, 2007).

U svezi s time i Europska unija pridaje izuzetnu važnost upravom sudovanju, jer se velika većina europskog prava nalazi u nadležnosti upravnih sudova, a poseban značaj daje se zaštitu javnog interesa te zaštitu ljudskih prava.

## **UOČENI NEDOSTATCI I PRAVCI REFORME**

Iz svega ovdje izloženog može se zaključiti da u Europskoj uniji, ali i drugim evropskim državama ne postoji jedinstveni institucionalni model upravnog sudstva. U nekim je državama on ustrojen u okviru sustava redovitih sudova, u nekim postoje specijalizirani sudovi koji rješavaju samo upravne sporove, dok je u nekim državama dio upravnosudskog sustava u okviru redovitog, a dio u okviru posebnog sudstva (Đerđa, 2008).

Uzevši u obzir izloženo čini se kako organizacija upravnog spora našoj zemlji, posebno u obliku kako je uređen danas, nije model koji prema evropskim standardima upravnog sudovanja građanima u potpunosti može osigurati ostvarivanje prava i pravnih interesa povrijeđenih radnjama državne uprave. Naš model upravnog sudstva uređen je Zakonom o upravnim sporovima koji je na snazi još od 1977. nikada nije usklađen s evropskim standardima upravnog sudovanja.

Kako neusklađenost našeg upravnog sudstva s evropskim standardima upravnog sudovanja predstavlja prepreku ulasku naše zemlje u Evropsku uniju, moraće se očito pristupiti reformi institucionalnog organizovanja upravnog spora. Stoga se postavlja pitanje koji su uopšte mogući modeli njegove organizacije te koji bi od njih našoj zemlji, s obzirom na veličinu teritorija, broj stanovnika te pravno naslijeđe, najviše odgovarao.

U Evropi, pa tako i u Evropskoj uniji ne postoji jednoobrazni sistem institucionalne organizacije upravnog spora. Štoviše ne postoji čak niti sistem koji dominira nad ostalima. Tako neke evropske države upravne sporove rješavaju u okviru redovitog sudskog sistema. Druge u tu svrhu imaju posebno formirane upravne sudove. Upravno sudski sistem neke se države organizovale u dva, druge u tristepena, s različitim ovlaštenjima drugostepenih sudova, koji negdje mogu samo staviti presudu prvostepenog suda van snage, dok je u drugim državama mogu i meritorno izmijeniti.

Smatram da bi naša zemlja, kao država kontinentalnoga pravnoga kruga trebala formirati sistem specijalizovanih upravnih sudova, što bi svakako predstavljalo određenu našu komparativnu prednost. Ujedno smatram da bi se institucionalna organizacija upravnog sudstva u našoj zemlji trebala izmijeniti, na način da se uvede mogućnost kontrole odluke prvostepenog suda. Najprihvatljivijim se čini model osnivanja Upravnog suda i određenog broja prvostepenih upravnih sudova u skladu sa teritorijalnom organizacijom. Na taj način bi se građanima olakšao pristup sudu, posebno, ako rješavanje u sporu pune jurisdikcije i vođenje usmene rasprave postane pravilo, a ne izuzetak. Potrebno je imati u vidu da ova opcija svakako nije jeftina, te bi u tu svrhu valjalo provesti istraživanje moguće opterećenosti svakoga od ovih sudova, kako bi se u svakome od njih predvidio dovoljan broj sudija i savjetnika. Upravni sud bi tako postao drugostepeni sud, koji bi eventualno u nekim posebno važnim stvarima mogao odlučivati i u prvom stepenu te bi vodio računa o ujednačenosti upravno sudske prakse prvostepenih sudova. Međutim, u pripremi reformskih zahvata svakako bi trebalo provesti i detaljnu analizu mogućih nus pojava ove reforme, s ciljem izbjegavanja negativnih učinaka koji se mogu primijetiti na primjeru Slovenije. Ujedno, da li taksativnim navođenjem žalbenih razloga, nevezivanjem nastupanja izvršnosti uz pravosnažnost presude ili na drugi način, trebalo bi preduprijediti moguću zlouporabu ustavnog prava na žalbu, koja bi se inače kao veća garancija ostvarivanja prava i pravnih interesa građana mogla okrenuti upravo na njihovu štetu.

Reforma upravnog spora morala bi otkloniti i nedostatke koji se odnose na predmet upravnog spora i pravila postupka. Predmet upravnog spora u Republici Srpskoj jedanas je, dakle, s jedne strane preusko određen, a s druge, vezan uz nedovoljno precizno određen pojam. Stoga bi u reformi upravnog spora trebalo odgovarajuću pažnju posvetiti i ispravljanju ovih, danas, jasno

vidljivih nedostataka. Predmet upravnog spora, koji je danas ograničen na spor o zakonitosti upravnog akta, nužno bi trebalo proširiti na kontrolu zakonitosti svih pojedinačnih akata tijela državne i javne vlasti kojima se odlučuje o subjektivnim javnim pravima stranaka u zakonom reguliranim postupcima.

Ujedno bi predmet upravnog spora trebalo proširiti na nadzor zakonitosti opštih akata tijela državne i javne vlasti. S ovim je mišljenjem suglasani su i pravni teoretičari, koji naglašavaju kako bi se sudsku zaštitu u objektivnom upravnom sporu trebalo dopustiti barem protiv nekih opštih akata kao što su na primjer prostorni planovi kojima se zadire u prava i interese većeg broja subjekata. Međutim, postoje i mišljenja da prilikom proširivanja predmeta upravnog spora treba biti oprezan, jer ideja dobre uprave i sveobuhvatnosti sudske kontrole u novim harmonizacijskim i razvojnim zahvatima u konačnici može rezultirati svojevrsnim paralelizmom upravnog i sudskog postupanja, što opet ne bi bilo dobro rješenje. Nadalje, sasvim je sigurno da bi upravna stvar u pravnom sistemu trebala biti određena zakonom. Time bi se pravnom normom odredio okvir pojma "upravne stvari". Kvalitetna definicija "upravne stvari" inkorporirana u pravni sistem bila bi od velike koristi za vođenje upravnih postupaka. Time bi se riješio niz dilema je li upravno tijelo dužno postupati prema pravilima Zakona o opštem upravnom postupku. No, definisati upravnu stvar u nekoj zakonskoj odredbi, i to učiniti na pravi način, bit će vrlo težak zadatak koji se postavlja pred zakonodavca. Međutim, koliko je taj zadatak težak, on je upravo toliko nužan i važan.

Dakle, vezano uz predmet upravnog spora u Republici Srpskoj trebalo bi pored kontrole zakonitosti upravnih akata, predvidjeti i mogućnost kontrole zakonitosti drugih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravima i obavezama lica te mogućnost kontrole zakonitosti barem onih opštenormativnih akata državne uprave i lokalne i regionalne samouprave koji ne ulaze u nadležnost ustavnosudskog nadzora. Ujedno bi zakonskom definicijom, makar i u Zakonu o općem upravnom postupku, trebalo odrediti pojam upravne stvari koja čini osnovni pojam upravnog prava pa tako i upravnosudskog nadzora zakonitosti. I pravila upravnosudskog postupka, dakle, nisu u potpunosti usklađena s europskim pravnim standardima te odredbama Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ova se primjedba ponajprije može uputiti u svezi s ovlaštenjima suda da samostalno utvrđuje činjenično stanje te provede usmenu raspravu. Stoga bi barem u ovome segmentu trebalo pristupiti izmjeni nekih odredbi Zakona o upravnim sporovima. Time bi se postiglo da sud ne bi smio na temelju činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku, a koje stranka osporava, donijeti ni odluku o zakonitosti upravnog akta, a ni odluku o samom građanskom pravu odnosno obavezi o kojem se odlučuje dotičnim upravnim aktom, a da pritom sam ne utvrdi činjenično stanje. S gledištem da sud treba biti ovlašten i obavezan samostalno utvrđivati činjenično stanje kada se radi o upravnim aktima u kojima stranke osporavaju pravilnost činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku, slaže se i većina pravnih teoretičara. Stoga bi u postojećem ili novom zakonu svakako trebalo otvoriti Sudu mogućnost da kada god to smatra opravdanim, može provesti spor pune jurisdikcije te donijeti meritornu odluku u određenoj upravnoj stvari. Takva ovlast suda imala bi implikacije i na pravovremenost rješavanja te na opterećenost suda predmetima na što je naprijed već ukazivano.

Treba utvrditi da samo predviđanje mogućnosti vođenje usmene rasprave pred Upravnim sudom također nije u skladu s člankom 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Stoga bi valjalo pravila upravnosudskog postupka uskladiti s odredbama Konvencije. Stoga bi nadležnom sudu trebalo omogućiti da usmenu raspravu provede kada god je to prema ocjeni suda potrebno, ali ga i obaveže da je provodi uvijek kada to zatraži jedna od stranaka u sporu. Dakle, pravila upravnog spora trebalo bi u svakom slučaju modifikovati na način da sud može uvijek utvrđivati činjenično stanje te kada to stranke u sporu zatraže, provesti usmenu raspravu, tj. u svakom slučaju riješiti upravni spor kao spor pune jurisdikcije, čime bi se naše pravo koje uređuje vođenje upravnih sporova uskladilo s europskim pravnim standardima upravnog sudovanja te odredbama Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U kontekstu reforme državne uprave reforma upravnog sudstva zauzima posebno važno mjesto. Cilj upravnog sudovanja u svakako je zaštititi prava i pravne interese građana i pravnih osoba od radnji i akata javne uprave. U Republici Srpskoj je upravni spor trenutno uređen Zakonom o upravnim sporovima, ali se može

utvrditi da upravni spor ipak nije usklađen s modernim trendovima evropskog upravnog prava i evropskog upravnog sudstva, a što može biti jedna od prepreka usklađivanju pravnog sistema Bosne i Hercegovine i Republike Srpske s pravnom Evropske Unije. Činjenica je da smo mi jedna od rijetkih zemalja koja nema višestepeno organizovan upravni spor te predviđenu mogućnost redovnog ulaganja žalbe na prvostepene presude.

Nadalje, predmet upravnog spora u ograničen je samo na kontrolu zakonitosti upravnih akata, a koji je akt uopšte upravni akt zavisi o zakonski nedovoljno definisanom pojmu upravne stvari. Pravila postupka koja se primjenjuju u upravnim sporovima nisu usklađena s odredbama Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, pa tako nadležni sud u pravilu ne utvrđuje činjenično stanje, a odluku u pravilu donosi na nejavnoj sjednici bez provođenja usmene rasprave. Stoga bi u svakako trebalo pristupiti reformi upravnog spora na način da se izmjene neke postojeće zakonske odredbe ili, još bolje, da se donese potpuno novi zakon o upravnim sporovima. U svakom slučaju, bi trebala osigurati mogućnost ulaganja žalbe na odluke upravnog suda barem u nekim slučajevima, što zahtijeva uvođenje barem dvostepenog upravnog spora u naš pravni sistem. Predmet spora svakako bi trebalo proširiti i na druge pojedinačne akte kojima se odlučuje o pravima i obvezama građana te na one opšte normativne akte uprave i lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave protiv kojih nije osiguran drugi vid sudskog nadzora zakonitosti. Ujedno bi trebalo zakonski definisati pojam "upravne stvari". Trebalo bi Sudu otvoriti mogućnost da u sporu pune jurisdikcije kada god to ocijeni potrebnim, može samostalno utvrđivati činjenično stanje, nametnuti mu obvezu provođenja usmene rasprave kada to zahtijevaju stranke, te ga ovlastiti da kada god to može presudom meritorno riješi upravnu stvar. Ukratko, najkrupniji razlozi prijeko potrebnog uvođenja sistema upravnog sudstva i u naše pravo su podizanje nivoa čuvanja pravnog integriteta fizičkih i pravnih lica, stranaka u upravnim odnosima, posebno u konstalaciji sa sve češćom propisima predviđenom jednostepenošću upravnog rešavanja. Za ostvarivanje ovih ciljeva posebno je važno izgrađivanje kvalitetne i ustaljene sudske prakse koja će svojom razumljivošću i ozbiljnošću dopunjavati po prirodi rigidne formalnopravne izvore i blagotvorno uticati na pravilnost i jedinstvenost upravnog postupanja. Na koji će način upravni spor u Republici Srpskoj biti uređen, odlučiti će zakonodavac. Nadamo se da će svi gore navedeni nedostaci biti uklonjeni te da će upravni spor dobiti modernu evropsku dimenziju.

## ZAKLJUČCI

Svi navedeni razlozi ukazuju na potrebu izmjene Zakona o upravnim sporovima ili čak potrebu donošenja potpuno novoga zakona koji će cjelovito i na moderan način, usklađen s odredbama Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda te evropskim standardima upravnog sudovanja, urediti upravni spor u Bosni i Hercegovini i Republici Srpskoj, a sve s ciljem efikasne i pravovremene zaštite subjektivnih prava građana i pravnih osoba te objektivne zakonitosti.

## LITERATURA

- Cardona, F. (2005). Sudski nadzor je najsnažnije jamstvo pojedinaca u njihovom ophođenju s upravom. *Converging Judicial Control of the Administration in Europe, Judicial Reform and Administrative Justice*, 2(3).
- Đerđa, D. (2008). Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj. *U Zborniku radova Pravnog fakulteta u Splitu*. Split, Hrvatska.
- Kujundžić, I. (2007). Europeizacija upravnog sudstva—predstojeće reforme. *Upravno pravo—aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*.

## **DIRECTIONS OF ADMINISTRATIVE DISPUTE REFORM IN THE REPUBLIC OF SRPSKA**

Goran Branković

University of Business Studies, Jovana Dučića 23a, 78 000 Banja Luka, Bosnia and Herzegovina,  
[goranb06@gmail.com](mailto:goranb06@gmail.com)

### **ABSTRACT**

As part of the study of administrative disputes, it is necessary to consider whether our country needs institutional reform of the administrative-judicial system. In order to give an answer to this question, it is necessary to generally problematize the importance of judicial supervision over the legality of the work of the administration and administrative dispute, and to analyze the state of the institutional system of administrative dispute in our country today. To successfully solve this problem, it is necessary to consider different models of organization of administrative disputes in individual European countries and try to answer the question of whether there is a single European model of institutional organization of administrative justice. We will present possible reform alternatives if we decide to reform, analyze possible problems and offer models of their possible overcoming.

**Keywords:** reforms, administrative dispute, administrative court proceedings, protection of rights.