

UPRAVNI SPOR PUNE JURISDIKCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI – POTREBA I ZNAČAJ

ADMINISTRATIVE DISPUTE WITHIN THE FULL JURISDICTION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA – THE NEED AND SIGNIFICANCE

Emir Kadrić

KJKP "Sarajevogas" d.o.o. Sarajevo, emir.kadric@sarajevogas.ba

Primljen / Received : 23. 8. 2023.
Prihvaćen / Accepted: 19. 9. 2023.

Sažetak

Upravni i sudski nadzor uprave predstavlja jedan od najvažnijih mehanizama zaštite prava i interesa građana i pravnih subjekata koji smatraju da im je odlukama i drugim postupanjem organa državne uprave i drugih tijela i pravnih osoba koje imaju javna ovlaštenja povrijeđeno neko pravo. Naznačajnija zadaća upravnih sudova jeste rješavanje upravnih sporova i odlučivanje o pravima i obavezama građana i pravnih subjekata. Kompleksnost državnog uređenja Bosne i Hercegovine, a samim time i organizacije sudstva, rješavanje upravnih sporova čini naročito složenim. S tim u vezi, predmet ovog istraživanja biće analiza teorijskog okvira vezanog za spor pune jurisdikcije, kao i analiza važećih pravnih okvira u Bosni i Hercegovini za rješavanje upravnih sporova u sporu pune jurisdikcije. Rezultati ovog istraživanja daju odgovor na pitanje da li je rješavanje predmeta u upravnom sporu pune jurisdikcije efikasnije u odnosu na spor o zakonitosti, te da li bi u postojećim zakonima sporu pune jurisdikcije trebalo dati prednost u rješavanju upravnih sporova.

Ključne riječi: upravni spor, spor pune jurisdikcije, efikasnost

Abstract

Administrative and judicial oversight of the administration is one of the most important mechanisms for the protection of rights and interests of citizens and legal entities who believe that their rights have been violated by decisions and other actions of state administration bodies and other bodies and legal entities with public authority. The most important task of administrative courts is to resolve administrative disputes and decide on the rights and obligations of citizens and legal entities. The complexity of the state organization of Bosnia and Herzegovina, and thus the organization of the judiciary, makes the resolution of administrative disputes particularly complex. In this regard, the subject of this research will be the analysis of the theoretical framework related to the dispute of full jurisdiction, as well as the analysis of the applicable legal frameworks in Bosnia and Herzegovina for resolving administrative disputes in the dispute of full jurisdiction. The results of this research answer the question of whether resolving a case in a full jurisdiction administrative dispute is more effective than a legality dispute, and whether

in existing laws a full jurisdiction dispute should be given priority in resolving administrative disputes.

Keywords: Administrative Dispute, Full Jurisdiction Dispute, Efficiency

1. UVOD

Upravno-sudska zaštita predmet je interesa svih učesnika u upravnom postupku i upravnom sporu, uključujući i sudove kao kontrolore zakonitosti konačnih upravnih akata, kao i brojnih autora naučnih i stručnih članaka.

Obzirom da se u upravnom sporu konačno odlučuje o upravnim aktima, stranke u sporu očekuju da se na taj način osigura efikasna i djelotvorna sudska zaštita. Organi uprave i drugi subjekti sa javnim ovlaštenjima, vršeći poslove u granicama propisanih ovlaštenja, odlučuju u upravnim stvarima o pravima, obavezama i pravnim interesima stranaka. Kako navode Đelmo i Delić: “Rješavanje o pravima i obavezama pojedinaca u upravnim stvarima jedna je od najznačajnijih, ali i najosjetljivijih zadaća organa uprave, jer u slučaju donošenja nezakonitih i nepravilnih upravnih akata direktno se se vrijeđaju prava i pravni interesi građana i drugih lica, ali i javni interes. Zakonito i pravilno postupanje nadležnih organa u rješavanju upravnih stvari od posebnog je značaja za ostvarivanje pravne države i vladavine prava.”¹ Kako odluke organa uprave mogu biti nezakonite i nepravilne moraju se uspostaviti mehanizmi njihove korekcije. Oni su uspostavljeni u upravnom postupku kroz institut žalbe, a u upravnom sporu kroz institut tužbe.

Alijević i Zahirović navode: „Upravnosudski nadzor uprave predstavlja jedan od najsnažnijih mehanizama zaštite prava i pravnih interesa građana, ali i društvenih subjekata povrijeđenih odlukama i drugim postupanjem javnopravnih tijela, tj. tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave i pravnih osoba koje imaju javna ovlaštenja.”² Prema Pobriću, sudska kontrola djelovanja upravnog rada je finalna pravna kontrola uprave, dok je raspravljanje putem upravnih sporova kraj procesa kontrole tog rada. Dakle, sudsko djelovanje slijedi nakon redovne upravne kontrole, odnosno nakon okončanja drugostepenog, žalbenog postupka.³ Britvić Vetma smatra da: „Čitav smisao sudskog nadzora treba tražiti u ideji da uprava ne može biti konačni sudac

¹ Đelmo, Zenaïd, Delić, Amel, *Materijalna i procesna zakonitost pojedinačnih upravnih akata u cilju zaštite pravnog poretka države*, Časopis za upravu i upravno pravo „Uprava“, Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu, Vol. 5 br. 2 (2014), Sarajevo, 20-21.

² Alijević, Maša., Zahirović, Derviša, *Izvršenje upravnosudskih odluke u Bosni i Hercegovini*, Anali Pravnog fakulteta u Zenici, broj 23/2019, 157.

³ Pobrić, Nurko, *Upravni spor u Federaciji BiH – mogućnost odlučivanja u sporu pune jurisdikcije*, Centar za javno pravo, 7, Pristupljeno preko: http://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Nurko_Pobric7.pdf, [Pristupljeno 11.12.2022.]

u vlastitoj stvari, odnosno u ideji da određene oblike nadzora nad djelovanjem uprave tehnički i pravno lakše i brže provode sudovi nego organi državne uprave.⁴⁴ Obaveznost presuda suda u upravnim sporovima je uvjet bez kojeg se ne može osigurati efikasna sudska zaštita.⁵ Britvić Vetma i Bassegli Gozze navode: „Što je veći stupanj demokratije u nekoj državi, obično su razvijeniji mehanizmi sudske kontrole aktivnosti izvršne vlasti i uprave.“⁶

Specifičnost prakse upravnog sudovanja u Bosni i Hercegovini je u tome što sud u pravilu ne rješava upravnu stvar, nego se zadržava na ocjeni zakonitosti upravnog akta kojim je pravna stvar riješena. Ivanović smatra da: „Spor pune jurisdikcije predstavlja najpotpuniji vid zaštite pojedinačnih prava i interesa u upravnom sporu u kome sud, pored ostvarivanja sudske kontrole zakonitosti rada uprave preuzima i funkciju organa uprave, rješavajući upravnu stvar, pod uslovima propisanim zakonom. Zbog toga on predstavlja najkompleksnije postupanje suda u upravnom sporu i uvijek je aktuelan kako sa aspekta upravno-pravne nauke, tako i upravno-sudske prakse.“⁷ U sporu pune jurisdikcije građani mogu lakše i efikasnije ostvariti svoja prava, a meritornom sudskom presudom eliminiše se i pokretanje i vođenje upravnih i sudskih postupaka o istoj upravnoj stvari.⁸ U teoriji postoje različiti argumenti za i protiv, ali ipak možemo reći da je pretežan stav da bi spor pune jurisdikcije trebao biti pravilo, dok bi spor o zakonitosti upravnog akta trebao biti izuzetak.⁹

2. UPRAVNI SPOR U PRAVNOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE

Pravosudni sistem Bosne i Hercegovine je složen, a proizilazi iz kompleksnog državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Isti se sastoji od četiri odvojena pravosudna sistema. Na nivou države Bosne i Hercegovine, u okviru redovnog sudstva egzistiraju Sud BiH i Tužilaštvo BiH. U entitetima postoje tri nivoa redovnih suda-

⁴ Britvić Vetma, Bosiljka, *Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 32, No. 1, 2011, 390.

⁵ Alijević, Maša., Zahirović, Derviša, op. cit., 158.

⁶ Britvić Vetma, Bosiljka, Bassegli Gozze, Vlaho, *Prava i obveze upravnih sudova - sporna pitanja u praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 53, No. 1, 2016, 207.

⁷ Ivanović, Jelena, *Spor pune jurisdikcije u upravno-sudskoj praksi Republike Srbije*, Fondacija Centar za javno pravo, 1, Pristupljeno preko: https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Jelena_Ivanovic.pdf, [Pristupljeno 11.12.2022.]

⁸ Delić, Rijad, *Upravni spor pune jurisdikcije u Bosni i Hercegovini i državama jugoistočne Evrope*, Časopis za upravu i upravno pravo „Uprava“, Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu, Vol. 11, br. 2 (2020), 78.

⁹ Davitkovski, Borče, Šumanovska-Spasovska, Ivana, Davitkovska, Elena, *Spor pune jurisdikcije u upravno-sudskom postupku – pravilo ili izuzetak*, Zbornik radova „Pravo i vrijednosti“, Istočno Sarajevo 2019, 110.

va, u FBiH to su: općinski, kantonalni i Vrhovni sud FBiH, a u RS to su: osnovni, okružni sudovi i Vrhovni sud RS. Osim redovnih sudova, u RS postoje i specijalizirani sudovi: okružni privredni sudovi i Viši privredni sud. U Brčko distriktu BiH pravosudni organi su Osnovni sud Brčko Distrikta BiH, kao prvostepeni sudski organ, Apelacioni sud Brčko Distrikta BiH i Tužilaštvo Brčko Distrikta BiH. Sudski sistem u BiH sastoji se, dakle, od četiri odvojena podsistema.¹⁰

U savremenom evropskom pravu postoje dva osnovna sistema upravnosudske zaštite: (1) anglosaksonski, u kojem se kontrola rada uprave vrši preko redovnih sudova, i (2) kontinentalni sistem, u kojem se kontrola vrši preko specijaliziranih, odnosno posebnih upravnih sudova.¹¹ Kontinentalni sistem posebnih upravnih sudova koji je bio zastupljen i u SFRJ počevši od 1977. godine, te kao takav i danas egzistira u svim bivšim jugoslovenskim republikama, osim u Bosni i Hercegovini. Osim toga, u zemljama okruženja, nadležni organi zakonodavne, izvršne i sudske vlasti poduzimaju brojne mjere zakonodavne, organizacione, materijalne i druge prirode za unapređenjem upravnog sudstva i sudske kontrole rada javne uprave, a time i vladavine prava i pravne države.¹² Dakle, u Bosni i Hercegovini je prihvaćen anglosaksonski sistem sudske zaštite, u kojem se kontrola rada uprave vrši preko redovnih sudova. Nadležnost za rješavanje upravnih sporova pripada sudovima opšte nadležnosti, a vanredni pravni lijekovi se mogu podnositi sudovima viših instanci, tj. vrhovnim entitetskim sudovima, odnosno Apelacionom vijeću Suda BiH, odnosno Apelacionom sudu Brčko distrikta. Stoga, u BiH za razliku od zemalja okruženja, ne postoje posebni upravni (specijalni) sudovi koji bi u nadležnosti imali samo rješavanje upravnih sporova, pa su redovni sudovi opterećeni velikim brojem predmetima, a značajan dio tih predmeta se odnosi na upravne sporove.

U skladu sa ustavnom nadležnošću, pitanje upravnih sporova regulisano je sa četirizakona o upravnim sporovima, i to: Zakon o upravnim sporovima BiH¹³, Zakon o upravnim sporovima u Federaciji BiH¹⁴, Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske¹⁵ i Zakon o upravnim sporovima Brčko Distrikta BiH.¹⁶

¹⁰ Trlin, Davor, *Sudska kontrola uprave u Bosni i Hercegovini i pravna država*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 16, No. 3, 2016, 589-590.

¹¹ Krsmanović, Predrag, Džihanović, Šahbaz, (2019.) *Izveštaj o stanju pravosuđa u Bosni i Hercegovini po pitanju rješavanja upravnih sporova s preporukama za unapređenje njihovog rješavanja*, Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 39.

¹² Ibid, 40.

¹³ Zakon o upravnim sporovima BiH, "Sl. glasnik BiH, br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10 – ZUS BiH.

¹⁴ Zakon o upravnim sporovima, "Sl. novine FBiH", br. 9/05 – ZUS FBiH.

¹⁵ Zakon o upravnim sporovima, "Sl. glasnik RS", br. 109/05 i 63/11 – ZUS RS.

¹⁶ Zakon o upravnim sporovima, "Sl. glasnik BDBiH", br. 4/00 i 1/01 – ZUS BDBiH.

Upravna nadležnost Suda Bosne i Hercegovine propisana je članom 8. Zakona o Sudu BiH,¹⁷ prema kojem je:

„Sud je nadležan da odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o šutnji administracije, institucija Bosne i Hercegovine i njenih organa, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Distrikta Brčko i drugih organizacija utvrđenih zakonom države Bosne i Hercegovine, donesenih u vršenju javnih ovlaštenja.

Sud je naročito nadležan da:

- a) ocjenjuje zakonitost pojedinačnih i općih izvršnih upravnih akata donesenih na osnovu državnog zakona, pri vršenju javnih dužnosti organa vlasti Bosne i Hercegovine iz stava (1) ovog člana, za koje zakonom nije predviđeno sudske ispitivanje;
- b) rješava imovinske sporove između države i entiteta, između države i Distrikta Brčko, između entiteta, između entiteta i Distrikta Brčko i između institucija Bosne i Hercegovine koje su povezane sa vršenjem javnih ovlaštenja;
- c) rješava sukob nadležnosti između sudova iz entiteta, i sudova entiteta i sudova Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te između Suda Bosne i Hercegovine i bilo kojeg drugog suda;
- d) odlučuje o ponavljanju postupka u sporovima iz stava (1) i stava (2) tač. a) i b).“

Apelaciona nadležnost Suda BiH u upravnoj oblasti propisana je članom 9. Zakona o Sudu BiH, prema kojoj je u stavu (1) između ostalog propisano da je Sud nadležan: “da odlučuje po žalbama protiv presuda ili odluka koje donese Upravno odjeljenje ovog Suda i da odlučuje po vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih sudskih odluka koje je donijelo to odjeljenje Suda, osim zahtjeva za ponavljanje postupka.” Također, u stavu (2) istog člana propisano je da je Sud također nadležan za: “Rješavanje u svim drugim predmetima kada je to predviđeno zakonom BiH.”¹⁸

Organizacija i nadležnost sudova u upravnim sporovima u Federaciji BiH uređena je Zakonom o sudovima u Federaciji BiH.¹⁹ Ovaj zakon u članu 28. stav (1) tačka d) propisuje da je kantonalni sud stvarno nadležan „da odlučuje u svim upravnim sporovima, kao i o zahtjevima za zaštitu sloboda i prava utvrđenih ustavom, ako su takve slobode i prava povrijeđeni konačnim pojedinačnim aktom ili radnjom

¹⁷ Zakon o sudu BiH, “Sl. glasnik BiH”, br. 49/09 - prečišćen tekst, 74/09 i 97/09.

¹⁸ Trlin, Davor, op. cit., 595-596.

¹⁹ Zakon o sudovima u Federaciji BiH, Sl. novine FBiH”, broj 38/2005, 22/2006, 63/2010, 72/2010 - ispr., 7/2013, 52/2014 i 85/2021.

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“ O vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka kantonalnih sudova u upravnim sporovima nadležan je da odlučuje Vrhovni sud FBiH.²⁰

Nadležnost sudova u upravnim sporovima u RS određena je na sličan način. Zakonom o sudovima u Republike Srpske,²¹ koji u članu 31. stav (1) tačka g) propisuje da je okružni sud stvarno nadležan u prvom stepenu: “da odlučuje u svim upravnim sporovima i to prema sjedištu prvostepenog upravnog organa, kao i o zahtjevima za zaštitu sloboda i prava utvrđenih ustavom, ako su takve slobode i prava povrijeđena konačnim pojedinačnim aktom ili radnjom službenog lica u organima uprave, odnosno odgovornog lica u preduzeću, ustanovi ili drugom pravnom licu, kada za zaštitu tih prava nije obezbijeđena druga sudska zaštita.” Vrhovnom sudu RS data je nadležnost da u upravnim sporovima odlučuje o vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka okružnih sudova.²²

U Brčko Distriktu BiH je situacija drugačija u odnosu na entitete, gdje postoji jedan osnovni sud, te jedan apelacioni sud.²³ O pravnim lijekovima protiv odluka osnovnog suda u upravnim sporovima odlučuje Apelacioni sud.²⁴

U entitetima FBiH i RS protiv pravosnažnih odluka kantonalnih, odnosno okružnih sudova u upravnim sporovima po vanrednim pravnim lijekovima odlučuju vrhovni sudovi. Imajući u vidu činjenicu da se upravni sporovi rješavaju u jednoj instanci, ne postoji mogućnost izjavljivanja redovnog pravnog lijeka na odluke sudova u upravnim sporovima. Kako Trlin navodi: “Viši sudovi nemaju mogućnost da odlučuju po žalbi, pa se stvara mogućnost različitog postupanja deset kantonalnih sudova u FBiH i pet u RS, što na koncu dovodi do pojave pravne nesigurnosti.”²⁵

Trlin dalje navodi: “Upravna odjeljenja postoje u Sudu BiH, Vrhovnom sudu FBiH, 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 Gorazdu te Osnovni i Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine). Izdva-

²⁰ Krsmanović, Predrag, *Organizacija i nadležnost upravnih sudova i upravni spor pune jurisdikcije u BiH*, Fondacija Centar za javno pravo, 10, Pristupljeno preko: http://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Predrag_Krsmanovic.pdf [Pristupljeno 11.12.2022.].

²¹ Zakon o sudovima Republike Srpske, "Sl. glasnik RS", broj 37/2012, 14/2014 - odluka US, 44/2015, 39/2016 - odluka US i 100/2017).

²² Krsmanović, Predrag, op. cit., 11.

²³ Član 2. Zakona o sudovima Brčko Distrikta BiH, Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, broj 18/2020 - prečišćen tekst).

²⁴ Krsmanović, Predrag, op. cit., 9.

²⁵ Trlin, Davor, op. cit., 597.

janje i specijalizacija upravnog sudstva dovela bi do lakšeg ujednačavanja sudske prakse u upravnim sporovima.”²⁶

Kratki pregled naprijed navedenih činjenica nameće mnoštvo pitanja: Da li je u BiH, u cilju efikasnijeg provođenja zakona, neophodno izvršiti reformu organizacije i nadležnosti sudova koji odlučuju o upravnim sporovima? Da li treba napustiti postojeći sistem redovnih sudova i preći na sistem specijalizovanih upravnih sudova? Da li se treba omogućiti dvostepenost u upravnim sporovima?

3. VRSTE UPRAVNIH SPOROVA

Upravni spor je vrlo često predmet razmatranja u pravnoj teoriji, prvenstveno zbog svog značaja u zaštiti subjektivnih prava i zakonitih interesa građana. S tim u vezi nastale su i različite vrste upravnih sporova. Kako navode Ljubanović i Britvić Vetma: „U francuskom upravnom pravu postoje različite klasifikacije upravnih sporova. Tako je Laferriere²⁷ ustanovio klasičnu sistematiku upravnih sporova kojom su se koristili mnogi autori radi objašnjavanja upravnih sporova, modificirajući je manje ili više. Na osnovu prirode i obima ovlaštenja suda, posmatrajući funkciju sudskih ovlaštenja, on razlikuje četiri vrste upravnih sporova: (1) spor o tumačenju, interpretaciji (*le contentieux de l'interpretation*) u kojem sud utvrđuje smisao akta; (2) represivni spor (*le contentieux de le repression*) u kojem se štiti javna imovina; (3) spor o poništenju (*le contentieux de l'annulation*) gdje je ovlaštenje suda svedeno na pravo poništenja nezakonitog akta uprave; (4) spor pune jurisdikcije (*le contentieux de pleine juridiction*) u kojem sud ima ovlaštenje punog sudovanja, gdje svojom odlukom zamjenjuje akt uprave i po potrebi izvlači sve potrebne zaključke i novčane posljedice ako je prouzrokovana šteta.“²⁸

U bivšoj jugoslovenskoj teoriji upravni sporovi su se razlikovali u odnosu na različita mjerila (npr. prema cilju sa kojim se vodi, prema ovlaštenjima suda, prema opštosti i sl.). U tom smislu, upravni sporovi su se klasifikovali na: (a) subjektivni i objektivni upravni spor; (b) upravni spor za poništaj upravnog akta i upravni spor pune jurisdikcije i (c) opšti i posebne upravne sporove itd.²⁹

a) *Objektivni i subjektivni* upravni spor pojašnjavaju Ljubanović i Britvić Vetma i navode: „Razlika između objektivnog i subjektivnog upravnog spora ovisi o kriteriju koji je uzet za njihovo razlikovanje. Za razlikovanje se koriste uglavnom

²⁶ Ibid.

²⁷ Edouard Laferriere u djelu „*Traité de la juridiction administratif*“.

²⁸ Ljubanović, Boris, Britvić Vetma, Bosiljka, *Vrste upravnih sporova*, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 11, No. 3, (2011), 754-755.

²⁹ Lilić, Stevan, (2009), *Upravno pravo; Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerzizeta u Beogradu, Beograd, 404.

dva kriterija. Jedan je cilj upravnog spora: objektivni spor ima cilj prvotno zaštitu objektivne zakonitosti, dok subjektivni spor ima prvotno svrhu zaštitu subjektivnih prava pojedinaca. Drugi je kriterij vrsta akta koji može biti predmet spora. Objektivni upravni spor bio bi onaj koji se može pokrenuti protiv općih akata, dok se pod subjektivnim razumiju sporovi koji se vode protiv upravnih akata.³⁰

b) Podjela na *upravne sporove za poništaj upravnog akta* i *upravne sporove pune jurisdikcije* vrši se prema ovlaštenjima suda. Lilić navodi sljedeće: “Spor za poništaj upravnog akta naziva se još i spor o zakonitosti upravnog akta. U tom smislu, upravni spor za poništaj upravnog akta ima isključivo za cilj poništenje upravnog akta u slučaju njegove nezakonitosti (i, po pravilu, vraćanje predmeta organu koji je donio upravni akt na ponovno rješavanje), dok se u upravnom sporu pune jurisdikcije nakon poništenja upravnog akta zbog nezakonitosti predmet ne vraća organu koji je donio akt na ponovno odlučivanje, već o tom upravnom predmetu odlučuje sud koji je poništio upravni akt. Dok se u sporu za poništaj upravnog akta sud vrši samo kontrolu zakonitosti upravnog akta, u sporu pune jurisdikcije sud, osim kontrole zakonitosti, vrši i kontrolu sadržaja tog upravnog akta. Drugim riječima, u sporu za poništaj upravnog akta sud raspravlja samo o tzv. sudskoj stvari (tj. o zakonitosti upravnog akta), dok u sporu pune jurisdikcije sud, osim o pitanjima zakonitosti upravnog akta (kao sudskoj stvari), odlučuje i o sadržaju upravnog akta, tj. i o upravnoj stvari.”³¹

c) Podjela upravnih sporova na *opšte* i *posebne* praktičnog je karaktera i proizilazi iz principa *lex specialis derogat legi generali*. Lilić pojašnjava: „To znači da se u slučaju kada postoje posebni propisi koji regulišu neki specijalni modalitet upravnog spora (npr. upravno-računski spor) imaju prvo primijeniti ti specijalni propisi koji isključuju primjenu opštih, a tek u slučaju da tih specijalnih propisa nema, primjenjivaće se opšti zakon (u ovom slučaju Zakon o upravnim sporovima)“.³²

Važno je spomenuti da se u hrvatskoj teoriji upravni sporovi dijele još i na *prvotni* i *naknadni* spor.³³ Ljubanović i Britvić Vetma navode: „Razlikovanje između prvotnog i naknadnog upravnog spora polazi od trenutka kada je moguće pokrenuti i voditi upravni spor. Prvotni upravni spor pokreće se i vodi prije nego što se donese ikakav upravni akt, što znači da u tom slučaju sud donosi odluku o spornoj upravnoj stvari prije nego što je uprava konkretnim aktom odlučila o pravima i obavezama pojedinog subjekta. U slučaju naknadnog spora sud rješava naknadno, odnosno nakon što je upravni akt već donesen. Spor o zakonitosti može biti jedino

³⁰ Ljubanović, Boris, Britvić Vetma, Bosiljka, op.cit., 764.

³¹ Lilić, Stevan, op. cit., 405

³² Ibid, 407.

³³ Ljubanović, Boris, Britvić Vetma, Bosiljka, op.cit., 756.

naknadni spor zato što se može pokrenuti samo protiv već donesenog upravnog akta uprave, što znači da taj spor uvijek presumira postojanje akta uprave.³⁴

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, najvažnija podjela jeste na upravne sporove pune jurisdikcije i upravne sporove za poništaj upravnog akta. Važno je istaći i sljedeći stav Krsmanovića: „Upravni spor ograničene i upravni spor pune jurisdikcije u većini pravnih sistema su prisutni *istovremeno*. Zbog toga bi se moglo tvrditi da pored ova dva glavna oblika upravnosudske jurisdikcije (pune i ograničene), postoji i treći - mješoviti oblik, koji je i najzastupljeniji. Prema mješovitoj jurisdikciji sud je istovremeno ovlašten i za poništenje nezakonitog akta i za meritorno rješavanje upravne stvari. U tom slučaju procesni zakoni obično regulišu kada i pod kojim uslovima se primjenjuje jedan, a kada drugi oblik sudske jurisdikcije. Prema tome, da li će sud u nekoj konkretnoj stvari odlučiti u sporu ograničene ili pune pune jurisdikcije zavisi isključivo od rješenja predviđenog zakonom. U praksi su najčešće prisutna rješenja da sudovi *u pravilu* odlučuju u upravnom sporu ograničene jurisdikcije, a da samo u zakonom propisanim izuzecima postupaju u sporu pune jurisdikcije. Izuzeci se obično propisuju ili taksativnim nabrojanjem situacija u kojim će sud stvar riješiti u sporu pune jurisdikcije, ili generalnim navođenjem uslova čijim ispunjenjem sud ima pravo ili obavezu da stvar riješi meritorno.“³⁵

3.1. Spor pune jurisdikcije

Termin „*upravni spor pune jurisdikcije*“ počeo se koristiti u Francuskoj. Britvić Vetma smatra da: „Izraze „*puna jurisdikcija*“ i „*puni spor*“ treba koristiti kao sinonime jer oba podrazumijevaju da spor vodi sudac koji u potpunosti vrši svoju sudačku funkciju, a pritom ima na raspolaganju sva sredstva koja suci uobičajeno koriste.“³⁶ Autoritet upravnog suda mora biti garancija stranci da se o njezinim pravima i dužnostima odlučivalo na najkvalitetniji način. Stoga se ističe kako je ulaženje u upravni spor pune jurisdikcije u skladu sa institutom zaštite prava građana.³⁷ Osnovna svrha upravnog spora pune jurisdikcije je zaštita subjektivnih prava, pri čemu je zaštita objektivnih prava, tj. načela zakonitosti manje vidljiva.³⁸

Krsmanović navodi: „Upravni spor pune jurisdikcije je najširi obim sudske jurisdikcije, zbog čega za stranke predstavlja najpoželjniji oblik i način rješavanja upravnih sporova. Naime, ukoliko se upravni spor ne okonča meritornom

³⁴ Ibid., 767.

³⁵ Krsmanović, Predrag, op. cit., 15-16.

³⁶ Britvić Vetma, Bosiljka, op. cit., 381.

³⁷ Ibid, 402.

³⁸ Ibid.

presudom, nego se upravni akt poništi i predmet vrati na ponovno rješavanje, postoji mogućnost da će upravni organ, i pored obavezujućih uputa i pravnih stavova sadržanih u presudi, čak i pod prijetnjom disciplinskih sankcija, novim upravnim aktom u ponovnom postupku upravnu stvar riješiti na isti ili sličan način kao i prilikom donošenja poništenog akta. To se u upravnoj praksi nerijetko i dešava, i to čak i nakon što sud višestruko poništi upravne akte. U tom slučaju će u pravilu doći do povrede prava stranke na suđenje u razumnom roku, koje je zaštićeno odredbama člana 6. stav 1. EKLJP. Pored činjenice da stranke u upravnom sporu pune jurisdikcije brže i efikasnije dolaze do ostvarenja svojih prava, meritornim presuđivanjem se izbjegava i vođenje eventualnih novih upravnih i sudskih postupaka o istoj upravnoj stvari, a time se smanjuju i potencijalni troškovi za stranke koje donosi otvaranje novih postupaka. Na važnost spora pune jurisdikcije ukazuje i činjenica da suđenje u upravnom sporu pune jurisdikcije svojim presudama podstiče i Evropski sud za zaštitu ljudskih prava.³⁹

Britvić Vetma smatra da: „Presude u sporu o zakonitosti akta ne rješavaju stvarne probleme iz života, nego se ograničavaju na rješavanje apstraktno-pravnih pitanja zakonitosti i uslijed toga poprimaju formalistički karakter. Ako sud odlukom poništi nezakoniti akt, u pravilu on predmet ponovno vraća tuženom tijelu na ponovno rješavanje. Ako nadležno tijelo, opet, inzistira na svojim stajalištima, konačno rješenje upravne stvari može se odugovlačiti unedogled. Na taj način spor o zakonitosti postaje nedovoljno efikasan instrument zaštite prava stranaka, odnosno osiguranja zakonitosti rada uprave. Nije uvijek oportuno da sud poništava upravni akt i upućuje ga tuženom tijelu na ponovno odlučivanje, umjesto da sam riješi sporni odnos i tako osigura brzu i efikasnu pravdu.“⁴⁰

Ljubanović i Britvić Vetma navode: „Učinak sudske odluke kod spora o zakonitosti mnogo je širi, djeluje *erga omnes*, za razliku od spora pune jurisdikcije gdje pravni učinak sudske odluke nastaje *inter partes*.“⁴¹ Pobrić tvrdi sljedeće: „U sporu pune jurisdikcije, sud, pod pretpostavkom da su ispunjeni zakonski uslovi, sam meritorno rješava upravnu stvar, čime njegov akt (sudski akt) stupa na mjesto akta nadležnog organa javne uprave. Tada sud svojom presudom objedinjuje i sudski rad (ocjena djelatnosti upravnog postupanja) i upravni rad (neposredno odlučivanje o pravima i obavezama tužitelja).“⁴²

Postavlja se pitanje zbog čega je neophodno sudovima dati tako velike ovlasti, iz razloga što bi spor pune jurisdikcije u tom slučaju mogao mijenjati upravnu vlast, te iz razloga što bi sudovi prilikom slobodne ocjene dokaza u takvim sporovima

³⁹ Krsmanović, Predrag, op. cit., 16.

⁴⁰ Britvić Vetma, Bosiljka, op. cit., 390.

⁴¹ Ljubanović, Boris, Britvić Vetma, Bosiljka, op. cit., 758.

⁴² Pobrić, Nurko, op. cit., 7.

mogli odlučivati kao i organi uprave. Svrha upravnog spora pune jurisdikcije jeste prvenstveno zaštita subjektivnih prava građana, pa ukoliko organ uprave donese upravni akt suprotno propisanoj obavezi ili ne donese akt koji je obavezan donijeti, stranka se na neki način mora zaštititi. S tim u vezi, najefikasnija zaštita jeste sudsko rješavanje upravne stvari u sporu pune jurisdikcije.

Ljubanović i Britvić Vetma navode: „Presudom u sporu pune jurisdikcije prekida se neizvjesnost trajanja novog sudskog postupka te dolazi do smanjenja troškova za stranku, kao posljedica nepoštovanja odluke od strane organa uprave. Spor pune jurisdikcije je izraz načela obaveznosti izvršenja sudskih presuda i načela zakonitosti, ali i načela efikasnosti i načela ekonomičnosti. Presuda, odnosno rješenje koje upravni sud donosi u sporu pune jurisdikcije u svemu zamjenjuje upravni akt. Sadržaj takve odluke ne utječe na određenje njezine prirode kao prvobitno sudske.“⁴³

3.2. Ovlaštenja suda u sporu pune jurisdikcije

Ovlaštenja suda prilikom odlučivanja u upravnom sporu temeljno je polazište o ocjeni da li radi o sporu pune jurisdikcije. Đerda navodi: „Upravnim sudovima na raspolaganju, općenito i teorijski posmatrano stoje tri sudska ovlaštenja: (1) konstatovati povredu zakonitosti, (2) poništiti je iz pravnog sistema ili (3) riješiti konkretnu upravnu stvar u kojoj je povrijeđen zakon. Sva ova tri sudska ovlaštenja, od kojih svako više u sebi podrazumijeva i niže, usmjerene su na zaštitu prava i pravnih interesa građana od odluka i postupanja uprave. *Konstatacija* je najslabije sudsko ovlaštenje koje danas više i nije tipično za upravne sudove. Ona je usmjerena na utvrđivanje da je u nekoj odluci ili postupanju uprave povrijeđen zakon. *Kasacija ili poništavanje upravnog akta* najraširenije je sudsko ovlaštenje. Njome je sud ovlašten sa učinkom *ex tunc* staviti van snage odluku uprave, ali bez mogućnosti da je izmjeni. Tada sud prepušta upravi da, kada to smatra potrebnim, donese novu odluku u skladu sa sudskom odlukom o poništavanju. U većini država ovo sudsko ovlaštenje vezuje se uz opći režim rješavanja upravnih sporova te je u praksi najčešća. Konačno, *meritorno rješavanje* upravnom sudu daje mogućnost da svojom odlukom odluči u upravnoj stvari, najčešće sudskom odlukom zamjenjujući poništeni upravni akt. Iako je meritorno rješavanje sudsko ovlaštenje koje garantuje najbrže ostvarivanje prava građana, sa sobom povlači i neke teorijske dileme. Neka su sudska ovlaštenja specifična za pojedine situacije. Tako npr. u sporu zbog šutnje uprave sud ne može koristiti kasacijsku ovlast, jer ne postoji predmet, tj. odluka, koji bi se mogao poništiti. Tada sud može meritorno riješiti upravnu stvar. Spor može riješiti i utvrđivanjem da je propuštanje donošenja

⁴³ Ljubanović, Boris, Britvić Vetma, Bosiljka, op. cit., 760-761.

odluke ili propuštanje postupanja nezakonito. Međutim, koje od ovih ovlaštenja će imati upravni sudovi u pojedinoj državi i u kojim slučajevima zavisi od specifičnog zakonskog uređenju upravnog spora.⁴⁴

Da bi se neki upravni sud smatrao sudom pune jurisdikcije, potrebno je da se ispune određene pretpostavke. Britvić Vetma i Bassegli Gozze navode: “Načelno su dvije elementarne pretpostavke da bi se upravni sud smatrao sudom pune jurisdikcije: Prvo, da ima pravo i obavezu izvesti i ocijeniti dokaze, odnosno mogućnost samostalno utvrditi činjenično stanje kada stranka pobija pravilnost i potpunost njegovog utvrđenja u upravnom postupku, nezavisno o tome odlučuje li o zakonitosti upravnog akta ili o pravu tužioca na koje se upravni akt odnosi. Drugo, da ima pravo i obavezu odrediti i usmenu i kontradiktornu raspravu uvijek kada je riječ o tužbi protiv upravnog akta kojim je odlučeno o nekom građanskom pravu ili obavezi, odnosno dužnost održati raspravu uvijek kada stranka u postupku to zahtijeva.”⁴⁵

Također, Britvić Vetma navodi: “Naime, sama narav upravnog spora pune jurisdikcije najbolje se može razumjeti ako se pogleda koja su ovlaštenja suda koji vodi spor. Ovlaštenje suda je najevidentniji kriterij za razlikovanje spora o zakonitosti akta od spora pune jurisdikcije. U sporu pune jurisdikcije sudac raspolaže širim ovlaštenjima nego u sporu o zakonitosti, te se spor pune jurisdikcije po svojoj prirodi manifestira kao parnični spor. Sudac koji ima ovlaštenje pune jurisdikcije, poput suca u sporu o zakonitosti, može, primjerice, poništiti odluku i proglasiti ugovor nezakonitim. Također može, a isključivo on i ima te ovlasti, dosuditi naknadu štete, dodijeliti novčani iznos, naložiti rekonstrukciju ili rušenje, odlučiti o poništenju ili ponovnom održavanju izbora. Nadasve, što je posebno značajno, može izmijeniti prethodnu odluku u postupku koji se vodi i donijeti odluku kojom će zamijeniti odluku uprave.”⁴⁶ Dakle, sudija koji ima ovlaštenja u sporu pune jurisdikcije stavlja se u momenat donošenja odluke, a ne u vrijeme donošenja upravnog akta, pa ukoliko se tokom ročišta pojave nove činjenice iste bi se trebale uzeti u obzir da bi presuda odražavala stanje na dan donošenja iste. Na isti način, kada u spisu predmeta ne postoji potpuna dokumentacija o činjeničnom stanju, sud bi trebao samostalno utvrditi činjenično stanje, kako bi se izbjeglo ponovno vođenje upravnog postupka. Na ovaj način se postiže efikasnost u rješavanju upravne stvari, što je značajno za ostvarivanje prava stranke u sporu, odnosno za djelovanje u javnom interesu.⁴⁷

⁴⁴ Đerda, Dario, *Sudske odluke u upravnom sporu - pozitivno i buduće pravno uređenje*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 31 No. 1 Supplement, 2010, 448-449.

⁴⁵ Britvić Vetma, Bosiljka, Bassegli Gozze, Vlaho, op. cit., 224.

⁴⁶ Britvić Vetma, Bosiljka, op.cit., 391.

⁴⁷ Britvić Vetma, Bosiljka, Bassegli Gozze, Vlaho, op. cit., 229.

4. SPOR PUNE JURISDIKCIJE U PRAVNIM PROPISIMA BOSNE I HERCEGOVINE

S obzirom na ustavno-pravno uređenje Bosne i Hercegovine i postojanje četiri odvojena sudska sistema, u rješavanju upravnih sporova u Bosni i Hercegovini su u primjeni četiri zakona o upravnim sporovima: Zakon o upravnim sporovima BiH (ZUS BiH)⁴⁸, Zakon o upravnim sporovima u Federaciji BiH (ZUS FBiH)⁴⁹, Zakon o upravnim sporovima u Republici Srpskoj (ZUS RS)⁵⁰ te Zakon o upravnim sporovima u Brčko distriktu BiH (ZUS BDBiH).⁵¹

Međutim, iako se radi o četiri zasebna zakona njihove odredbe su dosta slične, te ćemo ih ovom prilikom zajednički predstaviti.

Svim navedenim zakonima je propisano da o upravnim sporovima sud rješava na nejavnoj sjednici. Zbog složenosti sporne stvari, ili ako nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stanja stvari, sud može riješiti da se održi usmena rasprava. I stranka može predložiti da se održi rasprava. Sud rješava spor, po pravilu, na osnovu činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Ako sud nađe da se spor ne može raspraviti na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku zbog toga što u pogledu utvrđenih činjenica postoji protivrječnost u spisima, što su one u bitnim tačkama nepotpuno utvrđene, što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, ili nađe da se u upravnom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od uticaja na rješavanje stvari, sud će pobijati konačni upravni akt i prvostepeni upravni akt poništiti presudom i vratiti na ponovno rješavanje. Prvostepeni upravni akt se poništava ako su propusti u utvrđivanju činjeničnog stanja i povreda pravila postupka učinjeni u prvostepenom postupku, a pobijani konačni upravni akt poništava se ako su ti propusti učinjeni u drugostepenom upravnom postupku. U ovim slučajevima nadležna institucija je dužna da postupi onako kako je u presudi određeno i da donese novi konačni upravni akt. Ako bi poništenje pobijanog upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležne institucije izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla popraviti, ili ako je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očito da je činjenično stanje drugačije od onog utvrđenog u upravnom postupku, ili ako je u istom upravnom sporu već jednom poništen upravni akt, a posebno ako nadležna institucija nije u potpunosti postupila po presudi, sud je u ovim slučajevima obavezan sam utvrditi činjenično stanje i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja riješiti upravnu stvar presudom, odnosno rješenjem. U ovom slučaju sud utvrđuje činjenično stanje, po pravilu, na raspravi, ili preko jednog čla-

⁴⁸ Zakon o upravnim sporovima BiH, Sl. glasnik BiH, br. 19/2002, 88/2007, 83/2008 i 74/2010.

⁴⁹ Zakon o upravnim sporovima, Sl. novine FBiH, br. 9/2005.

⁵⁰ Zakon o upravnim sporovima, Sl. glasnik RS, br. 109/2005 i 63/2011.

⁵¹ Zakon o upravnim sporovima, Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, br. 4/2000 i 1/2001.

na sudskog vijeća, ili preko drugog suda ili preko drugog organa. Na raspravu se poziva i stranka. Sud rješava spor presudom. Presudom se tužba uvažava ili odbija kao neosnovana. Ako se tužba uvažava, sud poništava pobijani konačni upravni akt. U slučajevima propisanim ovim zakonom, presudom se konačni upravni akt poništava i predmet vraća nadležnoj instituciji na ponovno rješavanje. Ukoliko se, u slučajevima utvrđenim zakonom, presudom konačni upravni akt poništava i rješava upravna stvar, takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni konačni upravni akt. Presudom kojom se pobijani konačni upravni akt 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, ako se radi o složenijem postupku (izvođenje dokaza, vještačenje dokumentacije itd.), sud će svoju odluku donijeti po odredbama Zakona o parničnom postupku.

Iako je u sva četiri zakona o upravnim sporovima propisano da sudovi trebaju odlučivati u sporu o zakonitosti, ipak se može zaključiti da u svakom zakona postoje odredbe koje omogućuju da sud u propisanim situacijama može odlučivati i u sporu pune jurisdikcije. Trlin navodi: “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. U situacijama u kojima sud može da vodi spor pune jurisdikcije stvar je slobodnog izbora da li će se opredijeliti za ovu vrstu spora. Na taj način u najvećem broju slučajeva izostaje najpotpunija zaštita prava u upravnom sporu, što ne odgovara kriterijima pravne države.”⁵²

Prema navedenim zakonima, sud u upravnim sporovima odlučuje nejavno, ali su propisani izuzeci kada sud može da odluči samoinicijativno ili na prijedlog stranke da li će se održati rasprava. Prema ZUS BiH, ZUS RS i ZUS BDBiH, usmena će se rasprava održati ako sud ocijeni da se radi o složenoj upravnoj stvari ili je rasprava potrebna radi boljeg razjašnjenja stvari. U Brčko Distriktu BiH usmena rasprava će se uvijek održati kada se radi o tužbi kojom se traži povrat stvari ili naknada štete. U FBiH je javnost postupanja suda rješena drugačije. U skladu sa ZUS FBiH, sud je dužan pripremiti i održati javnu raspravu na zahtjev stranke ako je to postavljeno u tužbi ili u odgovoru na tužbu. 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.⁵³

Razlike u procesnim zakonima u Bosni i Hercegovini također postoje i u pogledu obaveze suda da sam utvrđuje činjenice. Prema odredbama oba entitetska zakona

⁵² Trlin, Davor, op. cit., 603.

⁵³ Ibid.

sudovi u upravnim sporovima, po pravilu, sude na osnovu činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku, kao i na osnovu činjenica koje utvrdi na javnoj raspravi (ukoliko je javna rasprava održana). Ukoliko u upravnom postupku nisu potpuno i pravilno utvrđene sve činjenice neophodne za zakonito rješavanje upravne stvari, a takve činjenice ne budu utvrđene i na javnoj raspravi (ako je ista održana), sudovi u oba entiteta u tom slučaju nemaju daljnju obavezu da sami utvrđuju činjenično stanje. S druge strane, Zakon o upravnim sporovima BiH, sadrži odredbe koje obavezuju Sud Bosne i Hercegovine da, u određenim situacijama, sam utvrdi činjenično stanje i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja riješi upravnu stvar. Ovo je Sud dužan učiniti u četiri procesne situacije:

1. ako bi poništenje pobijanog upravnog akta i ponovno vođenje postupka za tužioca izazvalo štetu koja bi se teško mogla popraviti,
2. ako je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drugačije od onog utvrđenog u upravnom postupku,
3. ako je u istom upravnom sporu već jednom poništen upravni akt, i
4. ako nadležni organ nije u potpunosti postupio po presudi.

Identične odredbe sadrži i Zakon o upravnim sporovima BD BiH. Krsmanović i Džihanović su mišljenja da navedene odredbe Zakona o upravnim sporovima BiH i Zakona o upravnim sporovima Brčko Distrikta BiH, za stranke predstavljaju bolje rješenje od odredaba entitetskih zakona, jer omogućuju bolju zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, te brži i efikasniji postupak, kao i veći broj presuda u sporu pune jurisdikcije.⁵⁴

Sudovi se rijetko odlučuju da u punoj jurisdikciji odlučuju u upravnom sporu, iako im odredbe svih zakona o upravnim sporovima u Bosni i Hercegovini daju ovlaštenja da tako mogu postupiti.⁵⁵ U važećim zakonskim rješenjima postoje određeni slučajevi kada sud odlučuje tako što upravni akt presudom poništava i sam rješava upravnu stvar. Takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt, što u biti predstavlja spor pune jurisdikcije. U ovakvim sporovima sud je dužan i ovlašten ne samo ispitivati pravilnost i zakonitost upravnog akta koji se pobija tužbom, nego je ovlašten i meritorno riješiti upravnu stvar svojom presudom tj. postupa istovremeno i kasatorno i meritorno. Dakle, u zakonskim rješenjima predviđene su situacije kada sud može odlučiti o predmetu upravnog postupka na način da meritorno rješava upravnu stvar. Međutim, ovlaštenja i obaveze suda u ovakvim situacijama su usko i nejasno propisana, zbog čega u praksi nema značajnijeg broja slučajeva u kojima se predmeti u upravnim sporovima rješavaju meritorno.

⁵⁴ Krsmanović, Predrag., Džihanović, Šahbaz, op. cit., 21-22.

⁵⁵ Trlin, Davor, op. cit., 604.

5. UPRAVNI SPOR U SVJETLU EVROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU OSNOVNIH LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA

Da bi došli do jasnih zaključaka o ovom problemu neophodno je sagledati i zahtjeve Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP). Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sastavni je dio pravnog poretka BiH. Član II. stav 2. Ustava BiH propisuje: „Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.“⁵⁶ EKLJP je unesena u pravni sistem Bosne i Hercegovine na osnovu navedene ustavne odredbe, a nadležnost Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) prihvaćena je činom ratifikacije. Svi zakoni u Bosni i Hercegovini, pa i zakoni o upravnim sporovima, niže su pravne snage od EKLJP. S tim u vezi, zakoni o upravnim sporovima i njihova primjena moraju biti u potpunosti usklađeni sa EKLJP. Dosadašnja praksa ESLJP ukazuje na to da se primjena člana 6. EKLJP odnosi i na upravni postupak i upravni spor, a ne samo na građanske i krivične postupke.⁵⁷

Trlin navodi: “Katalog prava iz člana 6. stav 1. EKLJP obuhvata sva ona prava 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), ali i ona koja su implicitno kreirana, tumačenjem EKLJP od strane ESLJP (na pristup sudu, na prisustvo u postupku, na kontradiktoran postupak, jednakost sredstava stranaka, na dokazivanje i na obrazloženu presudu). Navedena odredba 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 omogućući 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 materijalnopравnim pitanjima ili čisto tehničkim pitanjima te ovisno o sadržaju spora (npr. socijalna prava). Ukoliko u postupku pred sudom stranke pobiju dokaze i nude dokaze u prilog svojih tvrdnji, nacionalni sud treba da ocijeni te činjenice i dokaze. U tom se slučaju, u svrhu pravičnosti postupka, mora održati javna rasprava i riješiti upravna stvar.”⁵⁸

Bogdanović konstatuje: „Može se primijetiti da među navedenim standardima nije ostvarivanje prava na spor pune jurisdikcije, ali samo zato što je on kao pravni standard uključen u pravo na pristup sudu koji je ovlašten utvrđivati činjenično

⁵⁶ Ustav BiH, Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH i Sl. glasnik BiH, broj 25/2009 - Amandman I.

⁵⁷ Trlin, Davor, op. cit., 592-593.

⁵⁸ Ibid, 593-594.

stanje prema slobodnoj ocjeni dokaza, a ne samo odlučiti o pravilnosti primijenjenih procesnih i materijalnih normi. Spor pune jurisdikcije znači da u tom sporu sudac raspolaže proširenim ovlaštenjima, budući da nije ograničen samo na donošenje kasacijske odluke kojima se nezakonit upravni akt poništava, nego je ovlašten donijeti i reformacijsku odluku koja zamjenjuje odluku uprave. Prema stajalištu ESLJP, standard je zadovoljen ako bar zadnja instanca odlučivanja o upravnoj stvari ima navedene ovlasti, uz određena ograničenja koja mogu biti propisana nacionalnim pravom.⁵⁹ Iz shvaćanja ESLJP, jasno je da je u pravo pristupa sudu sa ovlaštenjima utvrđivanja činjeničnog stanja i rješavanja o primjeni prava uključen i element upravnog spora pune jurisdikcije.⁶⁰

Kulenović navodi: „Opšti zahtjev iz člana 6. stav 1. EKLJP je održavanje javne rasprave. Istina, u interpretaciji ovog prava u sferi suđenja u upravnom sporu, ESLJP ostavlja mogućnost da se spor riješi u pismenoj formi, vanraspravno, uz uslov da se strankama osigura mogućnost da traže održavanje rasprave, a posljedično, na nacionalnom je sudu da u svakom pojedinom slučaju procijeni da li je taj zahtjev opravdan ili nije, zavisno od toga da li se radi o tehničkim ili čisto (materijalno) pravnim pitanja i zavisno od sadržaja spora (npr. socijalna prava). Međutim, ukoliko u postupku pred sudom, stranke pobijaju činjenice i nude dokaze u prilog svojih tvrdnji, na nacionalnom je sudu da ocijeni te činjenice i dokaze. Tada se, u svrhu pravičnosti postupka javna rasprava mora održati i riješiti upravna stvar.“⁶¹

U Bosni i Hercegovini je rasprava u upravnom sporu i u normativnom smislu izuzetak, a ne pravilo, jer je premet upravnog spora ocjena zakonitosti osporavanog akta. S tim u vezi, ukoliko u upravnom sporu sud ocijeni da spor nije moguće riješiti na bazi utvrđenih činjenica u upravnom postupku, ili ukoliko je iz njih izveden pogrešan zaključak, sud će osporavani akt samo poništiti.⁶²

Dovodeći u vezu naprijed naznačene principe - zahtjev za usmenom raspravom i u pravilu nejavno suđenje - vidljivo je da su međusobno suprotstavljeni i da ih

⁵⁹ Npr. u presudi *Enso Espanola* ESLJP izrazio shvaćanje da nema prekršaja člana 6. Konvencije, kada je tijelo koje nije sud bar podložno kontroli sudskog tijela s pravom na spor pune jurisdikcije. U presudi *Obermeier* iz 1990. godine ESLJP zaključio je da je prekršeno načelo pristupa suda kada sud države ugovornice nije mogao sam odlučivati jesu li upravna tijela dala svoju diskrecijsku ocjenu u skladu s načinom i svrhom primjene predmetnog prava, jer sud mora biti ovlašten presuditi i o činjenicama i o primjeni prava, kao osnovi za donošenje svoje odluke.

⁶⁰ Bogdanović, Tamara, *Prvostupanjski upravni spor u Republici Hrvatskoj*, Fondacija Centar za javno pravo, 3, Pristupljeno preko: https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Tamara_Bogdanovic_1.pdf [Pristupljeno 11.12.2022.].

⁶¹ Kulenović, Zlatko, *Karakteristike normativnog uređenja upravnog spora u BiH i uspostava upravnih sudova*, Fondacija Centar za javno pravo, 10, Pristupljeno preko: http://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Zlatko_Kulenovic.pdf [Pristupljeno 11.12.2022.].

⁶² Ibid.

je vrlo teško, gotovo nemoguće uskladiti. U takvoj situaciji, jasno, prevagnuće zahtjev iz EKLJP nauštrb domaćeg zakonodavstva. Uslijed činjenice da Bosna i Hercegovina nije izjavila rezerve na odredbu člana 6. stav 1. EKLJP, moguće je da već prva presuda ESLJP koja se bude bavila ovim pitanjem, bude systemska, sa jasnim nalogom vlastima u Bosni i Hercegovini da zakonodavstvo upravnog spora usaglasi sa zahtjevom obavezne javne rasprave, uz već rečene, dozvoljene izuzetke.⁶³

Član 6. stav 1. Konvencije u dijelu koji se odnosi na pravo na suđenje u razumnom roku (kao jedan od elemenata prava na pošteno suđenje) uvodi faktor “vremena” kao bitan uslov za ostvarivanje pravde. S obzirom da dugotrajni sudski postupci ugrožavaju efikasnost, ali i vjerodostojnost pravosuđa, EKLJP naglašava važnost provođenja pravde bez kašnjenja, propisujući da sudski postupci moraju biti okončani u razumnom roku.⁶⁴ Suđenje u razumnom roku u uskoj je vezi sa poimanjem poštenog suđenja o kojemu nije moguće govoriti u slučaju pretjerano duge neizvjesnosti stranaka u pogledu njihovih prava i obveza o kojima se odlučuje pred sudom. Svrha je zahtjeva za razumnim rokom iz članka 6. stavka 1. EKLJP pružanje garancije da će pojedinačni slučaj pred sudom biti okončan unutar razumnog vremena, što znači da će vrijeme neizvjesnosti i nesigurnosti za stranku u postupku biti svedeno na prihvatljivu mjeru.⁶⁵

Iako ESLJP nije utvrdio univerzalna pravila, praksa ESLJP daje nam korisne informacije o samom pristupu ESLJP kod ocjene razumnosti trajanja postupka. Na osnovu analize relevantne prakse ESLJP, Evropska komisija za efikasnost pravosuđa sažela je najvažnija stajališta koja se odnose na trajanje sudskih postupaka u izvještaju pod nazivom Dužina sudskih postupaka država članica Vijeća Evrope prema praksi ESLJP.⁶⁶ U ovom izvještaju je, između ostalog, navedeno:

- “Trajanje postupka do dvije godine u jednom stepenu suđenja u predmetima koji nisu složeni, načelno se smatra razumnim.
- Ako postupak u jednom stepenu suđenja traje preko dvije godine, ESLJP pažljivo ispituje slučaj da bi utvrdio je li nacionalni sud postupao sa potrebnom revnošću.

⁶³ Ibid, 10-11.

⁶⁴ Otočan, Sanja, (2019), *Analiza postojećeg zakonskog uređenja i prakse u vezi s učinkovitim pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu*, Podgorica, 7

⁶⁵ Ibid, 10.

⁶⁶ CEPEJ, *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Right*, 3rd edition, Strasbourg, 3 and 4 December 2018 (CEPEJ Studies No. 27), 5, Pristupljeno preko: <https://rm.coe.int/cepej-2018-26-en-rapport-calvez-regis-en-length-of-court-proceedings-e/16808ffc7b> [Pristupljeno 18.12.2022.].

- U predmetima koji se smatraju hitnima moguće je utvrđenje povrede prava na suđenje u razumnom roku i u slučaju trajanja postupka do dvije godine.
- U složenim predmetima ESLJP može ocijeniti dopuštenim i razdoblje duže od dvije godine, ali će, u pravilu pažljivo ocijeniti očito preduga razdoblja neaktivnosti. Postupak koji traje preko pet godina rijetko će biti ocijenjen usklađenim sa konvencijskim pravom na suđenje u razumnom roku, a gotovo nikad postupci koji traju preko osam godina. Jedina situacija u kojoj ESLJP neće utvrditi povredu unatoč očiglednom predugom trajanju postupka je slučaj kad je dugotrajnost postupka posljedica ponašanja podnositelja zahtjeva.”

Ocjenjujući osnovanost zahtjeva, ESLJP utvrđuje trajanje konkretnog sudskog postupka za koji stranka tvrdi da je u suprotnosti sa zahtjevom suđenja u razumnom roku iz člana 6. stav 1. Konvencije. Prilikom toga, ESLJP utvrđuje trenutak početka i okončanja sudskog postupka. Analizirajući trajanje postupka, u obzir se uzima ukupno trajanje postupka, ali i to da li je u pojedinom stadiju postupka bilo dužih perioda neaktivnosti koja se ne mogu pripisati podnositelju zahtjeva. Stroge granice nisu postavljene, ali praksa ESLJP-a upućuje na okvirne granice.⁶⁷

Alijević i Zahirović navode: “S obzirom da ljudska prava, a ovdje konkretno mislimo na prava zagwarantirana članom 6. EKLJP, predstavljaju ustavno pravno načelo, jedan od stubova ustavnopravnog uređenja, te da se optimizacija ljudskih prava i sloboda ogleda u pozitivnoj obavezi države da djeluje radi djelotvorne zaštite ljudskih prava i sloboda, koja je bila zastupana u jurisdikciji ESLJP, a što su već odavno prihvatili i sudovi u Bosni i Hercegovini, stranka odnosno građanin koji čeka na izvršenje svoje upravnosudske odluke može tražiti zaštitu svojih ustavom zagwarantiranih prava kod nadležnih sudova putem institucije ombudsmena. Ovdje svakako moramo istaći, da nakon apelacije Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, Ustavnom sudu FBiH ili Ustavnom sudu RS, pojedincu koji predugo čeka na izvršenje odluke iz upravnog spora, preostaje i mogućnost podizanja tužbe pred ESLJP, koji je već rješavao o ovom pitanju, ali i pred kojim se nalaze tužbe pojedinica ili grupa građana, o kojima će tek rješavati.”⁶⁸

6. ZBOG ČEGA BI SPOR PUNE JURSDIKCIJE TREBAO POSTATI PRAVILO U UPRAVNO-SUDSKOM POSTUPKU U BOSNI I HERCEGOVINI?

U teoriji i praksi postoje argumenti za i protiv rješenja da spor pune jurisdikcije postane pravilo. Najčešći argumenti protiv rješenja da spor pune jurisdikcije postane

⁶⁷ Otočan, Sanja, op.cit., 11-12.

⁶⁸ Alijević, Maša., Zahirović, Derviša, op. cit., 168-169.

pravilo jesu sljedeći: takvo rješenje bi bilo u suprotnosti sa principom podjele vlasti, jer bi sud na neki način preuzeo ulogu organa uprave; sud bi bio preopterećen i bilo bi potrebno angažovati dodatne kadrovske, tehničke i finansijske resurse; bilo bi neophodno osigurati dodatne obuke i edukacije sudija; provođenje ispitnog postupka, održavanja usmene rasprave i izvođenje činjenica i dokaza dovelo bi u pitanje efikasnost rada suda i sl.

S druge strane argumenti koji podržavaju rješenje da spor pune jurisdikcije postane pravilo jesu sljedeći: spriječiće se višestruko vođenje ponovnih upravnih postupaka u istoj stvari; riješiće se problem tzv. šutnje administracije; stranke će imati priliku da se izjasne o dokazima i činjenicama; prava stranaka bi u upravnom sporu potpunosti bila ostvarena; došlo bi do smanjenja broja predmeta u upravnom sporu kao i ubrzanog rješavanja postojećih sudskih postupaka i sl.

U kontekstu naprijed navedenih različitih stavova cijenim da bi se sporom pune jurisdikcije značajno doprinijelo dinamiziranju upravnog spora, smanjenju sudskih postupaka u upravnim stvarima i ponovnom „proizvođenju” novih upravnih sporova u istim upravnim stvarima, ali i poštovanju člana 6. stav 1. EKLJP kojim je propisano da radi utvrđivanja svojih prava i obaveza građanske prirode, u koju spadaju svakako i prava koja se ostvaruju u upravnom postupku, svako ima pravo da zakonom ustanovljeni nezavisni i nepristrasni sud, pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. To tim prije, jer je javna uprava često inertna, neprofesionalna, nestručna, politički zavisna, neodgovorna i nesposobna da u upravnom postupku, na zakonom propisani način, odgovori svojim obavezama.

Osim toga, treba naglasiti da spor ograničene jurisdikcije, kojim se u osnovi konačno ne rješava ni upravna stvar, niti se predupređuje novo upravno sudovanje, nekima izgleda lakši, jednostavniji i efikasniji, ali da treba uzeti u obzir da presude u sporu o zakonitosti upravnog akta u najvećem broju slučajeva imaju formalistički karakter, da sud uz takvu presudu poništeni osporeni akt i predmet upravnog spora vraća u prvobitno stanje upravnog rješavanja, što za krajnji rezultat ima odugovlačenje konačnog rješenja upravne stvari, što nije rijetka pojava u našoj upravnoj i sudskoj praksi, zbog čega se taj spor mora cijeniti sporim i neefikasnim, ali i društveno štetnim, jer ne doprinosi efikasnoj zaštiti prava i obaveza stranaka u postupku, dok se istovremeno otvara vjerovatnoća ponovnog sudskog sporenja u istoj upravnoj stvari i stvaranja stanja stalne neefikasnosti pravosuđa u cjelini. U tom smislu, postoji očigledna potreba i opravdanje, da se u rješavanju upravnih sporova u nadležnim sudovima prioritet daje sporovima pune jurisdikcije u kojima sud, rješavajući različite i konkretne sporove, a time i vrlo složene društvene odnose, presudom koja u svemu zamjenjuje konačni upravni akt, sporni odnos rješava bez ponavljanja upravnih, ali i sudskih procedura, što je i cilj samog upravnog spora.

Poseban razlog za prioritarno postupanje nadležnih sudova u upravnim sporovima pune jurisdikcije, leži i u činjenici da se time predmet upravnog spora proširuje, osim na ocjenu zakonitosti upravnog akta, i na ocjenu zakonitosti postupanja organa uprave u konkretnoj upravnoj stvari, odnosno, na ocjenu zakonitosti općih akata koji se u pravnom sistemu u Bosne i Hercegovine, osim u RS, nalaze izvan jurisdikcije postojećeg ustavnog sudstva. Pristupom na navedeni način, značajno bi se doprinijelo efikasnijem i kvalitetnijem radu organa državne uprave, kao i javne uprave u cjelini, te jačanju zakonitosti, a sudski postupak u upravnom sporu bio bi efikasniji i bliži standardima pravne države i vladavine prava i zakona.⁶⁹

7. ZAKLJUČAK

Dakle, može se zaključiti da je u zakonskim propisima o upravnim sporovima u Bosni i Hercegovini nedovoljno normiran spor pune jurisdikcije i da sudovi uglavnom odlučuju o zakonitosti upravnih akata. Također, može se zaključiti da spor pune jurisdikcije osigurava sveobuhvatniju primjenu EKLJP, naročito u pogledu zahtjeva za suđenje u razumnom roku, te da je efikasnost u rješavanju predmeta u upravnom sporu pune jurisdikcije veća u odnosu na spor o zakonitosti, zbog čega bi u postojećim zakonima u upravnim postupcima u Bosni i Hercegovini sporu pune jurisdikcije trebalo dati prednost u rješavanju upravnih sporova. Važno je zagovarati i insistirati na reformi zakona o upravnim sporovima, kako bi se isti uskladili sa evropskim standardima i standardima pravne države. Važeći procesni zakoni ne stimulišu sudove za meritorno rješavanje upravnih sporova. Iz tog razloga se javljaju suđenja u rokovima koji se ne mogu smatrati razumnim, prema odredbi čl. 6/1. EKLJP.⁷⁰ S druge strane, nameće se potreba reforme važećih procesnih zakona o upravnim sporovima u pogledu širine jurisdikcije sudova, kojom bi se nadležni sudovi preciznijim i eksplicitnijim procesnim ovlaštenjima više obavezivali i stimulisali da odlučuju u sporu pune jurisdikcije, u cilju većeg broja meritornog rješavanja sporova. Također, potrebno je uzeti u razmatranje i prilagodbu zakonskih odredbi vezanih za pitanja održavanja usmene i javne rasprave, naročito u pogledu jasnog propisivanja usmene rasprave i to kao pravila, odnosno načela. U svakom slučaju, neophodno je razmotriti i pitanje usklađenosti važećih propisa sa članom 13. EKLJP, odnosno omogućiti žalbu kao redovan pravni lijek, te uvesti dvostепенost u odlučivanju u upravnim sporovima.⁷¹

⁶⁹ Krsmanović, Predrag, Džihanović, Š., op. cit., 15.

⁷⁰ Trlin, Davor, op. cit., 605.

⁷¹ Krsmanović, Predrag, op. cit., 23.

LITERATURA

1. Alijević, Maša., Zahirović, Derviša, *Izvršenje upravnosudskih odluke u BiH*, Anali Pravnog fakulteta u Zenici, broj 23/2019.
2. Bogdanović, Tamara, *Prvostupanjski upravni spor u Republici Hrvatskoj*, Fondacija Centar za javno pravo, Pristupljeno preko: https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Tamara_Bogdanovic1.pdf [Pristupljeno 11.12.2022.].
3. Britvić Vetma, Bosiljka, (2011), *Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 32, No. 1.
4. Britvić Vetma, Bosiljka, Bassegli Gozze, Vlaho, (2016), *Prava i obveze upravnih sudova – sporna pitanja u praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 53, No. 1.
5. CEPEJ, Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Right, 3rd edition, Strasbourg, 3 and 4 December 2018 (CEPEJ Studies No. 27), 5, Pristupljeno preko: <https://rm.coe.int/cepej-2018-26-en-rapport-calvez-regis-en-length-of-court-proceedings-e/16808ffc7b> [Pristupljeno 18.12.2022.].
6. Davitkovski, Borče, Šumanovska-Spasovska, Ivana, Davitkovska, Elena (2019), *Spor pune jurisdikcije u upravno-sudskom postupku – pravilo ili izuzetak*, Zbornik radova „Pravo i vrijednosti“, Istočno Sarajevo.
7. Delić, Rijad, (2020), *Upravni spor pune jurisdikcije u BiH i državama jugoistočne Evrope*, Uprava, vol. 11, br. 2.
8. Đerda, Dario, (2010), *Sudske odluke u upravnom sporu - pozitivno i buduće pravno uređenje*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 31, no. 1, Supplement.
9. Đelmo Zenaid, Delić Amel, (2014), Materijalna i procesna zakonitost pojedinačnih upravnih akata u cilju zaštite pravnog poretka države, Uprava, vol. 5, br. 2.
10. Ivanović, Jelena, *Spor pune jurisdikcije u upravno-sudskoj praksi Republike Srbije*, Fondacija Centar za javno pravo, Pristupljeno preko: https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Jelena_Ivanovic.pdf, [Pristupljeno 11.12.2022.].
11. Krsmanović, Predrag, Džihanović, Šahbaz, (2019.) *Izveštaj o stanju pravosuđa u BiH po pitanju rješavanja upravnih sporova s preporukama za unapređenje njihovog rješavanja*, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, Sarajevo.
12. Krsmanović, Predrag, *Organizacija i nadležnost upravnih sudova i upravni spor pune jurisdikcije u BiH*, Fondacija Centar za javno pravo, Pristupljeno preko: http://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Predrag_Krsmanovic.pdf [Pristupljeno 11.12.2022.].

13. Kulenović, Zlatko, *Karakteristike normativnog uređenja upravnog spora u BiH i uspostava upravnih sudova*, Fondacija Centar za javno pravo, Pristupljeno preko: http://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Zlatko_Kulenovic.pdf [Pristupljeno 11.12.2022.].
14. Lilić, Stevan, (2009.), *Upravno pravo - Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerzizeta u Beogradu, Beograd.
15. Ljubanović, Boris, Britvić Vetma, Bosiljka, (2011), *Vrste upravnih sporova*, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 11, No. 3.
16. Otočan, Sanja, (2019.), *Analiza postojećeg zakonskog uređenja i prakse u vezi s učinkovitim pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu*, Podgorica.
17. Pobrić, Nurko, *Upravni spor u Federaciji BiH – mogućnost odlučivanja u sporu pune jurisdikcije*, Centar za javno pravo, Pristupljeno preko: http://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Nurko_Pobric7.pdf [Pristupljeno 11.12.2022.].
18. Trlin, Davor, (2016), *Sudska kontrola uprave u BiH i pravna država*, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 16, No. 3.