

Dekan prof. dr. Fuad Purišević, vanredni profesor

UDK 35.077.3:347.958

Fakultet pravnih nauka Sveučilišta/Univerziteta "Vitez", Vitez

342.9

E-mail: fuad.purisevic@unvi.edu.ba

Izvorni naučni rad

VANREDNI PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM POSTUPKU

Sažetak

Postupanje nadležnih organa u upravnom postupku mora se odvijati na pravilan i zakonit način. U pojedinim slučajevima, postupajući u konkretnoj upravnoj stvari dolazi do povrede, kako procesnih tako i materijalnih propisa. Iz tih razloga javila se potreba za upotrebom određenih pravnih lijekova u cilju otklanjanja grešaka organa koji su nadležni da odlučuju u upravnom postupku. Zakoni o općim upravnim postupcima u BiH, kao i većina zakona u okruženju, predviđaju redovne i vanredne pravne lijekove protiv konačnih i pravosnažnih upravnih akata. Zakoni o općim upravnim postupcima predviđaju žalbu kao jedini redovni pravni lijek u upravnom postupku. Pored žalbe kao redovnog pravnog lijeka, upravni postupak poznaje i zakonom određeni broj vanrednih pravnih lijekova koji će se upotrijebiti kada se za to steknu posebno propisani uslovi.

Zakoni o upravnim postupcima u Bosni i Hercegovini propisuju sedam vanrednih pravnih lijekova koji se mogu koristiti protiv konačnih, pravosnažnih ili izvršnih upravnih akata, osim po Zakonu o upravnom postupku Brčko distrikta BiH koji poznaje šest vanrednih pravnih lijekova, jer taj zakon ne tretira zahtjev za zaštitu zakonitosti, kao što to više ne čine ni zakoni o parničnim postupcima u BiH. Mnogi naši teoretičari upravnog prava smatraju da je primjena nekih od vanrednih pravnih lijekova danas zastarjela, te kao takva neupotrebljiva, o čemu će, također, biti riječi u ovom radu.

Ključne riječi: *obnova postupka, poništavanje, zaštita zakonitosti, ukidanje, ništavost*

EXTRAORDINARY LEGAL REMEDIES IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Summary

Conduct of administrative proceedings of the competent authorities must be conducted in a proper and lawful manner. In some cases, acting in this administrative matter comes to injuries, both procedural and substantive regulations. For these reasons, there is a need for the use of certain legal remedies in order to eliminate errors of authorities who are competent to make decisions in administrative proceedings. The Laws on General Administrative Procedures in BiH, as well as most of the laws in the region, provide regular and extraordinary legal remedies against final and enforceable administrative acts. The laws on

general administrative procedures provide for an appeal as the only regular remedy in administrative proceedings. In addition to the appeal as a regular remedy, there is certain number of extraordinary legal remedies in Law on general administrative procedures, that will be used if they meet the conditions laid down in particular. The laws on administrative procedures in Bosnia and Herzegovina prescribes seven extraordinary legal remedies that can be used against final, legally binding or enforceable administrative acts, but by the Law on Administrative Procedure Brcko there is six extraordinary remedies, because the Law does not address the request for protection principle, as it does not make any laws on civil proceedings in BiH. Many of our Administrative law theorists believe that the application of some of the extraordinary legal remedies is now obsolete and unusable as such, which will also be discussed in this paper.

Keywords: *restoration process, cancel, the protection of legality, revocation, invalidity*

1. Uvodno o vanrednim pravnim lijekovima

Žalbom kao redovnim pravnim sredstvom pobija se zakonitost i pravilnost prvostepenog rješenja. Ukoliko žalba nije uložena ili je žalba odbijena, rješenje postaje konačno. Takvu vrstu rješenja uprava više ne može razmatrati, a nezadovoljnoj stranci jedino ostaje mogućnost podnošenja tužbe kod nadležnog suda radi pokretanja upravnog spora. Kada se upravni spor okonča, rješenje postaje pravosnažno i kao takvo ne bi se trebalo više mijenjati. Ovi postupci imaju za cilj stvaranje pravne sigurnosti kako se ne bi u nedogled vodili upravni postupci.

Međutim, u praksi je stanje nešto drugačije. Naime, donose se rješenja koja i pored cjelokupne provjere sadrže određene nezakonitosti. Ove nezakonitosti mogu biti većeg ili manjeg značaja. Ukoliko su nezakonitosti manjeg značaja, nije dozvoljeno bilo kakvo ponovno preispitivanje konačnog rješenja. Kad su u pitanju teže povrede zakona, one dopuštaju mogućnost osporavanja upravnog akta. Takvo osporavanje vrši se putem vanrednih pravnih lijekova.

Zakoni o općim upravnim postupcima u BiH,¹ kao i drugi procesni zakoni, sadrže i odredbe o vanrednim pravnim lijekovima. Vanrednom upravnom kontrolom uprave obuhvaćeni su:

- konačni akti u upravnom postupku, koji još nisu postali formalno pravosnažni kao i
- akti koji imaju teške nedostatke, odnosno greške zbog kojih ne mogu steći ni formalnu, a pogotovo materijalnu pravosnažnost.

Vanrednom upravnom kontrolom žele se postići sljedeći ciljevi:

- utvrđivanje i odstranjivanje teških nezakonitosti kod upravnih akata koji su stekli konačnost, pravosnažnost i izvršnost,
- usklađivanje konačnih i pravosnažno uređenih pravnih situacija s izmijenjenim okolnostima od izuzetnog javnopravnog značaja i
- eliminiranje iz pravnog života ništavih upravnih akata tj. akata koji ne mogu steći ni formalnu, a pogotovo materijalnu pravosnažnost, sve zbog nedostataka koje imaju.

Odredbama ZUP-ova u BiH, osim ZUP-a Brčko distrikta BiH,² koji ne poznaje zahtjev za zaštitu zakonitosti, predviđeno je sedam vanrednih pravnih lijekova, i to:

- 1) obnova postupka;
- 2) mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi s upravnim sporom;
- 3) zahtjev za zaštitu zakonitosti;
- 4) poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora;
- 5) ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke;
- 6) vanredno ukidanje rješenja i
- 7) oglašavanje rješenja ništavim.

Istu klasifikaciju vanrednih pravnih lijekova daje većina autora s područja upravnog procesnog prava, koja su i ranije, a i sada, predviđena odgovarajućim odredbama ZUP-ova.

¹ U daljnjem tekstu koristi se skraćenica ZUP, za sve ili pojedine zakone u Bosni i Hercegovini (državni, entitetski i Brčko distrikt BiH).

² U daljnjem tekstu se koristi skraćenica BDBiH.

Napominjemo da se radi o sredstvima izvan žalbenog postupka i izvan upravnog spora, jer se njima poništavaju, ukidaju ili mijenjaju rješenja koja su donesena u upravnom postupku.

1.1. Obnova postupka

Obnova postupka je najvažniji vanredni pravni lijek protiv konačnih rješenja, a protiv kojih nema redovnog pravnog lijeka u upravnom postupku. Zato je obnova, odnosno ranije ponavljanje postupka, kao vanredni pravni lijek koji je pod posljednjim nazivom definiran i u manjem bh. entitetu, predviđena gotovo u svim postupcima, a provodi se iz istih ili sličnih razloga i uz iste ili slične uslove.³ Opći uslov za primjenu ovog vanrednog pravnog lijeka je okončanje upravnog postupka u određenoj upravnoj stvari, odnosno da je doneseno rješenje koje je konačno u upravnom postupku. Dakle, pod pravni režim obnove postupka dolazi rješenje kojim je upravni postupak okončan ili zaključak protiv kojeg nema redovnog pravnog lijeka.

Ovim vanrednim pravnim lijekom predviđena je mogućnost da se, iz razloga izvjesnih novih činjenica i drugih pravno relevantnih okolnosti, još jednom odlučuje o istoj stvari u upravnom postupku. Subjekt koji odlučuje o istoj stvari je subjekt koji je bio donosilac rješenja kojim je redovno okončan upravni postupak.

U poređenju s drugim vanrednim pravnim lijekovima, kod obnove postupka prisutno je najviše mogućnosti za njeno korištenje, pa je iz ovog razloga ovo vanredno pravno sredstvo najvažnije, u odnosu na sva druga vanredna pravna sredstva.

Protiv rješenja kod kojeg se može izjaviti žalba, obnova postupka nije moguća, jer sve razloge za obnovu postupka moguće je navesti u žalbi. To se odnosi na nove činjenice o kojima može rješavati viši organ u postupku rješavanja po žalbi.

Kao predmet kontrole, kod obnove postupka je utvrđivanje naknadno otkrivenih pravno relevantnih okolnosti. Uporedbom rezultata ovog novog vanrednog postupka s rezultatima provedenog redovnog postupka, rješava se sudbina konačnog upravnog akta. Taj akt može ostati na snazi, može se zamijeniti, odnosno poništiti ili ukinuti novim drugim konačnim aktom.

³ Ivan Matović, Upravni postupak, Školska knjiga, Zagreb, 1985., str. 120.

Da bi se uopće mogla tražiti obnova postupka, nije neophodno da je rješenje postalo pravosnažno, već je dovoljno da je doneseno konačno rješenje u upravnom postupku.⁴ Pored konačnosti upravnog akta za koji se traži obnova postupka, on može imati i svojstvo formalne pravosnažnosti.⁵

O obnovi postupka odlučuje onaj organ čijim je rješenjem okončan postupak. Radi se o subjektu koji je meritorno konačno odlučio u redovnom upravnom postupku. Ovdje je riječ o samokontroli, jer u ovom postupku dolazi do spajanja uloge nosioca kontrole i uloge pravnog subjekta koji je podvrgnut kontroli.

1.1.1. Razlozi za obnovu ili ponavljanje postupka

ZUP-ovi BiH, Federacije BiH i entiteta Republika Srpska navode taksativno po jedanaest razloga za obnovu postupka, dok ZUP BDBiH iste razloge taksativno grupiše u deset razloga.⁶ Navedeni razlozi su alternativnog karaktera, što znači da je za obnovu postupka dovoljno da postoji bar jedan od njih.

Razlozi za obnovu postupka su:

- 1) ako postoje nove činjenice i novi dokazi koji nisu bili poznati u vrijeme donošenja rješenja;
- 2) ako je rješenje doneseno na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka, vještaka ili je ono posljedica krivičnog djela;
- 3) ako se rješenje zasniva na presudi koja je kasnije pravosnažno ukinuta;
- 4) ako je rješenje povoljno za stranku doneseno na osnovu neistinitih navoda stranke kojim je organ koji je vodio postupak bio doveden u zabludu;⁷

⁴ Sticanje svojstva konačnosti je u sljedećim slučajevima:

1. kada je redovni postupak okončan drugostepenim rješenjem – obnova drugostepenog postupka jer je rješenjem donesenim po žalbi meritorno odlučeno u konkretnoj upravnoj stvari,
2. kada je prvostepeni postupak okončan rješenjem na koje je žalba bila isključena,
3. kada je prvostepeni postupak završen rješenjem protiv kojeg nije korištena žalba.

Izvor: Sead Dedić, *Upravno procesno pravo*, Sarajevo, 2001., str. 194–195.

⁵ Formalna pravosnažnost znači da stranka protiv pravosnažnog rješenja ne može više upotrijebiti pravno sredstvo, što znači niti žalbu u upravnom postupku, a niti tužbu u upravnom sporu. Izvor: Ibidem, str. 190.

⁶ ZUP BiH, član 238.; ZUP FBiH, član 246.; ZUP RS, član 234.; ZUP BDBiH, član 230.

⁷ Sudska praksa: *Za obnovu postupka, ako je povoljno rješenje za stranku doneseno na osnovu neistinitih navoda stranke kojima je organ koji je vodio postupak bio doveden u zabludu, što utvrđuju odredbe sva četiri ZUP-a u BiH, potrebno je da budu kumulativno ispunjeni sljedeći uslovi: da su navodi stranke dani u postupku neistiniti, da je stranka to znala i postupila tako u namjeri stvaranja zablude kod organa koji vodi postupak, da se radi o rješenju povoljnom za stranku i da je organ to rješenje donio na podlozi neistinitih navoda stranke u postupku*

- 5) ako se rješenje zasniva na nekom prethodnom pitanju, a nadležni organ je kasnije to pitanje riješio u bitnim tačkama drugačije;
- 6) ako je u donošenju rješenja učestvovalo službeno lice koje je moralo biti izuzeto;
- 7) ako je rješenje donijelo službeno lice nadležnog organa koje nije bilo ovlašteno za njegovo donošenje,
- 8) ako kolegijalni organ nije bio propisno sastavljen ili ako za rješenje nije glasala propisana većina;
- 9) ako licu, koje je trebalo učestvovati u postupku u svojstvu stranke, nije bila data mogućnost da učestvuje u postupku,
- 10) ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik i
- 11) ako licu nije data mogućnost da se u postupku služi svojim jezikom.

Po osnovu novih činjenica, razloge je moguće svrstati u dvije grupe i to:

1. potpuno nove činjenice i okolnosti i
2. činjenice i okolnosti koje su naknadno saznate.

Kad je u pitanju prva grupa razloga koja je vezana za potpuno nove činjenice i okolnosti tu možemo uvrstiti sljedeće:

- nove dokaze o relevantnim činjenicama za rješavanje stvari,
- okolnosti da je pravosnažno ukinuta presuda donesena u krivičnom postupku ili u postupku o privrednim prestupima, te ukoliko je rješenje kojim je redovno okončan upravni postupak zasnovano na toj presudi i
- okolnost da je nadležni organ kasnije u bitnim tačkama drugačije riješio pitanje koje je u okončanom postupku raspravljano kao prethodno pravno pitanje.

Činjenice koje su naknadno postale dostupne su nove činjenice, kao i oni dokazi koji su postojali u vrijeme vođenja redovnog postupka, ali do njihovog korištenja nije došlo bez krivice stranke. Ovoj grupi razloga za obnovu postupka pripadaju i počinjene greške u ranije okončanom postupku. To se odnosi na sljedeće slučajeve:

(Vrhovni sud FBiH, U-168/97 od 4. 11. 1998.). Izvor: Modul 1 – Upravno pravo, CEST FBiH, Sarajevo, 2007., str. 75.

- zasnovanost rješenja na lažnoj ispravi, na lažnom iskazu svjedoka ili vještaka, ili ako se radi o rješenju koje je posljedica krivičnog djela,
- kada se službeno lice koje vodi postupak dovede u zabludu zbog neistinite izjave stranke, te je zbog toga doneseno povoljnije rješenje za stranku,
- ako u donošenju rješenja učestvuje službeno lice koje nije bilo ovlašteno za njegovo donošenje,
- kada rješenje donese kolegijalni organ suprotno pravilima odlučivanja tog kolegijalnog organa,
- ako se uskrati pravo sudjelovanja stranci u postupku, a ona na to ima pravo,
- onemogućavanje zakonskog zastupnika da zastupa stranku i
- ako se uskrati licu da se u postupku služi svojim jezikom.

Nove činjenice će biti razlog za obnovu postupka, ako su one postojale u trenutku kad je rješenje postalo konačno u upravnom postupku, te nisu bile korištene za utvrđivanje činjeničnog stanja na osnovu kojeg je doneseno rješenje ili zaključak. U biti, radi se o starim činjenicama koje su bile i u vrijeme ranijeg postupka, ali su nove samo zbog toga što se za njih saznalo tek nakon okončanja ranije vođenog redovnog postupka.

Nije moguće tražiti obnovu postupka na osnovu onih činjenica koje su nove u smislu da su se pojavile nakon konačnosti rješenja u upravnom postupku. Na osnovu takvih činjenica i ako ima pravne osnove, takve činjenice mogu biti samo razlog za eventualno pokretanje novog upravnog postupka.

Novi dokazi predstavljaju dokaze za koje se u ranijem redovnom postupku u istoj upravnoj stvari nije znalo, kao i oni dokazi za koje se znalo, ali se nisu mogli pribaviti i upotrijebiti za vrijeme vođenja redovnog postupka. Oni su postali dostupni nakon njegovog okončanja. Novi dokazi treba da budu takvi da oni sami ili s već upotrijebljenim dokazima, mogu dovesti do drugačijeg rješenja stvari da su bili izneseni u ranijem redovnom postupku.

Novim dokazima ne mogu se smatrati izmjene materijalnog propisa na osnovu kojih je riješena upravna stvar. Također, ni drugačiji činjenični ili pravni zaključak iz istog dokaznog

materijala, koji je bio upotrijebljen u ranijem redovnom postupku, ne može se smatrati novim dokazom kao razlogom za obnovu postupka.⁸

Ukoliko je stranka zbog svog propusta ili krivnje uzrokovala da se za određene činjenice u ranije redovnom postupku nije moglo znati ili što se nisu mogle pribaviti i upotrijebiti određeni dokazi, u tom slučaju nove činjenice i dokazi ne mogu biti razlog za obnovu postupka po zahtjevu stranke.

Lažna isprava je svaka isprava, javna ili privatna, u kojoj su navedeni lažni podaci i koji su bili od uticaja u ranijem redovnom postupku. Na osnovu takve lažne isprave koja predstavlja poseban oblik falsifikovanja isprave, doneseno je rješenje ili zaključak u ranijem postupku. Pošto se radi o krivičnom djelu, postupak dokazivanja da li je određena isprava lažna vodi se u krivičnom postupku.⁹

Dakle, lažna je ona isprava koja je nastala krivičnim djelom, te je nakon toga u redovnom upravnom postupku upotrijebljena i prihvaćena kao istina. Lažnom ispravom neće se smatrati isprava u kojoj su navedeni netačni podaci o određenim činjenicama, kao što su pogrešni podaci o površini nekretnine u zemljišnoknjižnom izvratku, netačni podaci u nekom uvjerenju i sl.¹⁰

Lažni iskaz svjedoka ili vještaka je onaj iskaz koji daju svjedok ili vještak, a koji ne odgovara istini. Iz njihovog iskaza proizlazi da su potvrdili postojanje određenih činjenica, iako znaju da one ne postoje. Isto tako, njihovim iskazom se može negirati postojanje određenih činjenica, iako oni znaju da te činjenice stvarno postoje. Lažan iskaz svjedoka i vještaka, također, predstavlja krivično djelo po svim krivičnim zakonima u BiH.

Razlog za obnovu postupka može biti i drugo djelo koje je kažnjivo po krivičnom zakonu i koje je bilo od uticaja na donošenje rješenja ili zaključka u ranije vođenom upravnom postupku za koji se traži obnova postupka. Ta krivična djela mogu biti krivična

⁸ Izmjena materijalnog propisa, pa i eventualna greška u primjeni materijalnog propisa, ne može biti pravni osnov za obnovu postupka. Izvor: Sead Dedić, *Upravno procesno pravo*, Sarajevo, 2001., str. 196.

⁹ Krivični zakoni u BiH propisuju da je lažna isprava ona isprava koja je lažno sastavljena ili kad je preinačena prava isprava u namjeri da se takva isprava upotrijebi kao prava. To znači da bi to mogla biti i svaka krivotvorena isprava, kao i neistinito ovjerena javna isprava.

¹⁰ Za obnovu postupka zbog lažne isprave nije bitno je li je u ranijem postupku upotrijebila stranka, protivna stranka ili pak treća osoba, kao ni to je li osoba koja je dala takvu ispravu u postupku znala da je isprava lažna. Izvor: Pero Krijan, *Komentar zakona o upravnom postupku*, Sarajevo, 2005., str. 353.

djela: prevare, iznude, ucjene, sprečavanje dokazivanja, sprečavanje službene osobe u vršenju službene radnje i sl.¹¹

Razlog za obnovu postupka u slučaju da se rješenje temelji na presudi koja je pravosnažno ukinuta, a donesena je u krivičnom ili privrednom prestupu, nastaje u situaciji kada je takva presuda bila činjenična osnovica za donošenje rješenja ili zaključka u upravnom postupku, a ta presuda je kasnije ukinuta.

Povoljno rješenje koje je doneseno za stranku na osnovu neistinitih navoda stranke, predstavlja ono rješenje koje je doneseno u upravnom postupku na osnovu neistinitih navoda stranke o nekim činjenicama. Ti navodi stranke poslužili su kao dokaz koji je doveo u zabludu organ kod donošenja rješenja u određenoj upravnoj stvari koje je povoljno za stranku.¹² Činjenice koje je navela stranka treba da su netačne i da se na osnovu njih može donijeti povoljnije rješenje za stranku.

Dakle, za obnovu postupka zbog neistinitih navoda stranke, treba da kumulativno budu ispunjeni sljedeći uslovi:

- 1) da se rješenje ili zaključak zasniva na neistinitim navodima stranke,
- 2) da je stranka imala namjeru da dovede u zabludu organ koji je vodio upravni postupak i
- 3) da se radi o rješenju ili zaključku koji su povoljni za stranku.

Obaveza stranke u upravnom postupku da tačno, istinito i određeno iznosi činjenično stanje je veoma važna, zbog toga što organ može u skraćenom postupku da riješi stvar na osnovu činjenica i dokaza koje je stranka navela, odnosno podnijela u svom zahtjevu.¹³

Razlog za obnovu postupka može biti i rješenje organa koji je vodio postupak, a zasniva se na nekom prethodnom pitanju,¹⁴ s tim da nadležni organ to pitanje kasnije riješi u bitnim tačkama drugačije. Obnova postupka u ovom slučaju vrši se zbog toga što je nadležni organ

¹¹ Ako se u određenom predmetu ne bi mogao više voditi krivični postupak (npr. zbog zastarjelosti gonjenja ili zbog smrti izvršioca krivičnog djela), postojanje lažnosti isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka, odnosno drugog krivičnog djela moglo bi se utvrđivati i u upravnom postupku. Izvor: Mustafa Kamarić, *Upravni postupak*, Sarajevo, 1962., str. 231.

¹² ZUP BiH, član 173.; ZUP FBiH, član 180.; ZUP RS, član 170.; ZUP BDBiH, član 167.

¹³ ZUP BiH, član 132.; ZUP FBiH, član 139.; ZUP RS, član 129.; ZUP BDBiH, član 126.

¹⁴ ZUP BiH, član 135.; ZUP FBiH, član 142.; ZUP RS, član 132.; ZUP BDBiH, član 129.

prethodno pitanje, na kojem je zasnovano rješenje, kasnije riješio drugačije. Pri tome treba imati u vidu da se takvo drugačije rješenje mora u bitnim tačkama razlikovati od prethodnog.

Raspravljeno prethodno pitanje u upravnom postupku ima pravni učinak samo u upravnoj stvari u kojoj je to pitanje riješeno. Zato se to riješeno prethodno pitanje u upravnom postupku mora usaglasiti s odlukom koju je kasnije donio nadležni organ, ali samo ako je odluka nadležnog organa u bitnim tačkama drugačije riješena. To će biti samo slučaj, ako je to pravno pitanje nadležni organ toliko drugačije riješio, da se po suštinskim pitanjima razlikuje od ranije donesenog rješenja u upravnom postupku.

Sljedeći razlog za obnovu postupka predstavlja sudjelovanje u postupku službenog lica koje je po zakonu moralo biti izuzeto. To je logična posljedica pravila o objektivnosti i nepristrasnosti službenog lica, što se u upravnom postupku obezbjeđuje primjenom izuzeća službenog lica koje mora biti izuzeto iz rješavanja upravne stvari. To se može odnositi na službenu osobu koja je donijela rješenje ili zaključak kojim je postupak okončan ili službenu osobu koja je vodila postupak u tom upravnom predmetu.¹⁵

Do obnove postupka može doći i kada je u radu kolegijalnog organa koji je donio rješenje ili zaključak, sudjelovao član tog organa koji je trebao biti izuzet, pod uslovom da je njegovo sudjelovanje u radu tog organa i glasanje bitno uticalo na rješavanje stvari.

Sudjelovanje zapisničara u postupku donošenja rješenja ili zaključka koji se može izuzeti,¹⁶ ne može biti razlog i za obnovu postupka, jer njegovo sudjelovanje u postupku nema uticaja na donošenje rješenja ili zaključka u predmetu postupka.

Sudjelovanje u postupku službene osobe koja nije bila ovlaštena donijeti rješenje ili zaključak, također predstavlja razlog za obnovu postupka. Ovdje je riječ o slučaju gdje je organ nadležan za donošenje rješenja, ali rješenje nije donijelo ovlašteno lice u okviru tog organa. Pod službenom osobom koja nije bila ovlaštena donijeti rješenje ili zaključak smatra se svaka druga osoba organa, koja, u skladu s odredbama ZUP-a BiH, kao i Federacije BiH i Brčko distrikta BiH, nije ovlaštena da donese rješenje ili zaključak. ZUP Republike Srpske o ovom pitanju nema posebnih odredbi.

¹⁵ ZUP BiH, član 29.; ZUP FBiH, član 36.; ZUP BDBiH, član 26., dok ZUP RS ne propisuje posebno odredbu za službenu lice koje je ovlašteno za vođenje postupka i njegovo rješavanje.

¹⁶ ZUP BiH, član 40.; ZUP FBiH, član 47.; ZUP RS, član 37.; ZUP BDBiH, član 34.

Razlog za obnovu postupka postoji i ako kolegijalni organ koji je donio rješenje nije rješavao u sastavu predviđenom važećim propisima, ili ako za rješenje nije glasala propisana većina.

Kada u upravnoj stvari rješava kolegijalni organ, on može rješavati kad je prisutno više od polovice njegovih članova, a rješenje donosi većinom glasova prisutnih, ako zakonom ili drugim propisom nije određena posebna većina.¹⁷ Nepravilnosti u pogledu sastava i glasanja kolegijalnog organa utvrđuju se na osnovu podataka koje sadrži zapisnik o radu kolegijalnog organa. Takve nepravilnosti nisu vidljive iz samog rješenja koje je donio kolegijalni organ.

Ako se stranci ne pruži mogućnost da sudjeluje u postupku, to također predstavlja osnov za obnovu postupka. Smatra se da do te povrede uvijek dolazi zbog povrede načela saslušanja stranke u postupku, odnosno kad je prije donošenja rješenja ili zaključka onemogućeno da se stranka izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja ili zaključka. To se ne odnosi na slučajeve kada je, u skladu sa zakonom, dopušteno da se rješenje ili zaključak mogu donijeti i bez prethodnog izjašnjavanja stranke. Jedini suštinski razlog za obnovu postupka, ovdje se sastoji u tome što stranci nije pružena mogućnost da sudjeluje u postupku.

Ako stranku u slučaju njene procesne nesposobnosti nije zastupao njen zakonski zastupnik, a po zakonu je morao, i tada postoji razlog za obnovu postupka, jer stranka ni tada nije učestvovala u postupku, samo ovaj put preko svog zakonskog zastupnika. Zastupanje od zakonskog zastupnika procesno nesposobnih fizičkih lica regulisano je propisima starateljskog prava. Staralac, odnosno zakonski zastupnik maloljetnika, u njegovo ime i za njegov račun, obavlja samostalno one pravne poslove koji se odnose na redovno poslovanje i upravljanje imovinom. Slična ovlaštenja ima i staralac lica lišenih poslovne sposobnosti. Povrede u zastupanju, javljaju se i u slučajevima kada:

- a) maloljetnu osobu nije zastupao roditelj,

¹⁷ Ovaj razlog za obnovu predstavlja sankciju povrede odredbe o tzv. kvorumu prisutnih i kvorumu glasača. U oba kvoruma traži se po pravilu obična apsolutna većina. Kvalifikovana apsolutna većina dolazi u obzir samo ako je naročito propisom određena. Kod kvoruma prisutnih običnu apsolutnu većinu predstavlja polovica, plus jedan, u odnosu na ukupan broj članova kolegijalnog tijela. Kod kvoruma glasača običnu apsolutnu većinu predstavlja polovica, plus jedan, u odnosu na broj prisutnih članova kolegijalnog tijela. Međutim, kvalifikovanu apsolutnu većinu čini svaki broj veći od obične apsolutne većine koji je propisom određen. Izvor: Mustafa Kamarić, *Upravni postupak*, Sarajevo, 1962., str. 233.

- b) maloljetnu osobu bez starateljskog staranja i punoljetnu osobu koja je lišena poslovne sposobnosti, nije zastupao staratelj i
- c) preduzeće ili drugu pravnu osobu nije zastupao direktor ili druga zakonom ili statutom određena osoba i sl.

Dakle, procesno nesposobno lice ne može u postupku obavljati samo procesne radnje, već to može činiti samo preko zakonskog zastupnika. Iz tog razloga, ukoliko procesno nesposobnu stranku nije zastupao zakonski zastupnik, to će predstavljati težu povredu pravila postupka, koju zakon sankcioniše kroz mogućnost obnove postupka.

Nepružanje mogućnosti da se stranka u upravnom postupku služi svojim jezikom, također se smatra povredom, koja za rezultat može imati obnovu postupka. Ovakve povrede se utvrđuju iz zapisnika u kojem se to mora zabilježiti.

1.1.2. Pokretanje obnove postupka

Obnovu upravnog postupka mogu tražiti:

- stranke koje su učestvovala u ranijem redovnom postupku, bez obzira na to kakav su imale pravni položaj u tom postupku,
- svaka osoba koja je u ranijem postupku mogla sudjelovati, a nije sudjelovala, uključujući i pravne sljednike stranke koja je sudjelovala ili imala pravo sudjelovati u ranijem postupku, ukoliko se radi o njihovom pravnom interesu,
- organ koji je donio rješenje ili zaključak kojim je upravni postupak okončan, ukoliko je obnova postupka u javnom interesu,
- nadležni tužilac pod istim uslovima kao i stranka i
- ombudsmen, u cilju zaštite ostvarivanja prava i sloboda građana.¹⁸

Stranka ima pravo tražiti obnovu postupka, ako bez njene krivice nije bila u mogućnosti da u ranije vođenom upravnom postupku iznese činjenice i okolnosti zbog kojih može zahtijevati obnovu postupka. To se odnosi na:

- 1) nove činjenice i nove dokaze koji mogu dovesti do drugačijeg rješavanja upravne stvari, da je to izneseno ili upotrijebljeno u ranijem vođenju upravnog postupka,

¹⁸ ZUP BiH, član 239.; ZUP FBiH, član 247.; ZUP RS, član 235.; ZUP BDBiH, član 231.

- 2) kad je u donošenju ranijeg rješenja sudjelovala službena osoba koja je po zakonu morala biti izuzeta,
- 3) kad je rješenje donijela službena osoba koja za to nije bila ovlaštena,
- 4) kad kolegijalni organ koji je donio rješenje nije rješavao u sastavu kako je određeno propisima ili ako za rješenje nije glasala potrebna većina i
- 5) kad se u ranijem postupku stranka nije mogla služiti svojim jezikom, kako je to zakonom propisano.

Za sve navedene razloge bitno je da stranka za njih nije znala u ranijem postupku i da ih nije mogla bez svoje krivice iznijeti u ranije vođenom postupku. Ukoliko je stranka u ranijem upravnom postupku bez uspjeha tražila izuzeće službene osobe ili je bez uspjeha stavljala prigovor da kolegijalni organ nije odgovarajućeg sastava i kvoruma, te je bez uspjeha isticala da joj nije omogućeno da se služi svojim jezikom, iz ovih razloga stranka ne može tražiti obnovu postupka, pod uslovom da je o tome odlučivano u ranijem postupku. Dakle, bitan uslov za stranku da iz navedenih razloga traži obnovu postupka, jeste činjenica da o njima nije odlučivano u ranije provedenom postupku.

Nadležni tužilac može, pod istim uslovima kao i stranka, tražiti obnovu postupka, jer ovaj organ ima isti položaj kao i stranka, bez obzira na to što se obnova postupka sada traži u javnom interesu. Obnovu upravnog postupka po službenoj dužnosti može provesti i prvostepeni i drugostepeni organ, u zavisnosti od toga čijim je rješenjem ili zaključkom okončan upravni postupak, koji se iz navedenih razloga obnavlja.

1.1.3. Rješavanje o obnovi postupka

O prijedlogu za obnovu upravnog postupka uvijek rješava onaj organ koji je donio rješenje ili zaključak kojim je upravni postupak okončan. Dakle, obnova postupka je u nadležnosti onog organa čije je rješenje ili zaključak postalo konačno u redovnom upravnom postupku.

Kada je u pitanju predaja prijedloga za obnovu postupka, za njega se primjenjuju opća pravila o podnescima regulirana sa sva četiri ZUP-a u BiH.¹⁹ Prijedlog se predaje nadležnom organu neposredno u pisanom obliku ili se dostavlja poštom, a može se saopćiti i usmeno na zapisnik. Prijedlog se dostavlja onom organu koji je u upravnom predmetu rješavao u prvom

¹⁹ ZUP BiH, član 56–61.; ZUP FBiH, član 63–68.; ZUP RS, član 52–57.; ZUP BDBiH, član 50–55.

stepenu. Kod tog organa se nalazi i predmet upravnog postupka. Po prvostepenom rješenju rješavat će prvostepeni organ koji je donio rješenje, a ako se obnova postupka odnosi na drugostepeno konačno rješenje, zahtjev će zaprimiti prvostepeni organ i sa svim spisima predmeta u roku od tri dana dostaviti ga drugostepenom organu na rješavanje. Ista pravila vrijede i za doneseni zaključak. Ako dođe do promjene stvarne nadležnosti, o predmetu će rješavati organ na kojeg je prešla stvarna nadležnost.

Postupak obnove postupka sastoji se od dvije faze:

- 1) prethodna faza ili pokretanje obnove postupka i
- 2) glavna faza ili rješavanje o obnovi postupka.

U prethodnoj fazi kod obnove postupka nadležni organ je u obavezi da utvrdi da li postoje procesne pretpostavke za meritorno razmatranje, odnosno, da li obnavljanje postupka u konkretnom slučaju ima smisla. U prvom redu se ispituje procesna podobnost prijedloga, što predstavlja opću pretpostavku za njegovo meritorno razmatranje.²⁰

U prethodnoj fazi provođenja obnove postupka, nadležni organ je ovlašten da donosi sljedeće akte:

- zaključak o odbacivanju zahtjeva ili prijedloga za obnovu postupka,
- rješenje o odbijanju zahtjeva ili prijedloga za obnovu i
- zaključak o dozvoljavanju obnove postupka.

Nadležni organ će po prijemu prijedloga za obnovu postupka ispitati sljedeće:

- da li je prijedlog za obnovu postupka pravovremen, s obzirom na objektivni i subjektivni rok,
- da li je prijedlog za obnovu postupka podnesen od ovlaštene osobe koja ima pravo tražiti obnovu postupka i
- da li je okolnost, na kojoj se temelji prijedlog, učinjena barem vjerovatnom.

Navedeni uslovi moraju biti kumulativno ispunjeni, te će u slučaju nepostojanja kumulativnosti, nadležni organ zaključkom odbaciti prijedlog stranke za obnovu upravnog

²⁰ Prijedlog treba da bude: blagovremen, izjavljen od ovlaštenog lica zasnovan na okolnostima koje su učinjene vjerovatnim. Izvor: Sead Dedić, *Upravno procesno pravo*, Sarajevo, 2001., str. 197.

postupka. Prijedlog će se odbaciti i u slučaju kada je stranka bezuspješno ranije tražila obnovu postupka iz istog razloga i u istom upravnom predmetu, bez obzira na to da li je prijedlog ranije odbačen ili odbijen. Formalni nedostaci prijedloga za pokretanje obnove postupka otklanjaju se u skladu s odredbama sva četiri ZUP-a u BiH.²¹

Nadležni organ za rješavanje prijedloga stranke za obnovu upravnog postupka, nakon ispitivanja osnovanosti prijedloga može donijeti sljedeće:

- zaključak o odbacivanju prijedloga za obnovu postupka ukoliko utvrdi da prijedlog nije pravovremen, da nije podnesen od strane ovlaštene osobe i ako okolnosti na kojima se zasniva traženje obnove postupka nisu učinjene vjerovratnim i

- rješenje o odbacivanju prijedloga za obnovu postupka ako nakon prethodnog ispitivanja osnovanosti utvrdi da dokazi i okolnosti o razlozima na kojima se zasniva prijedlog obnove postupka nisu takvi da će dovesti do drugačijeg rješenja postupka, a samim tim i do promjene konačnog rješenja ili zaključka.²²

U glavnoj fazi nadležni organ preduzima također procesne radnje, što će uslijediti nakon utvrđivanja postojanja uslova za obnovu. Zaključkom kojim se dozvoljava obnova postupka, određuje se ponavljanje samo onih radnji ranijeg postupka koje su pravno relevantne za predmet obnove postupka. Predmet obnove postupka mora se kretati u granicama prijedloga stranke.

Dispozitiv zaključka kojim se dopušta obnova postupka mora sadržavati:

- 1) u kojem se upravnom predmetu dopušta obnova postupka, s navođenjem konačnog rješenja ili zaključka na koje se obnova odnosi,
- 2) radnje ranijeg postupka koje treba obnoviti, kao i druge radnje u cilju razjašnjavanja razloga zbog kojih je obnova postupka dopuštena i
- 3) da se odgađa izvršenje rješenja ili zaključka protiv kojih je obnova dopuštena.

²¹ ZUP BiH, član 60.; ZUP FBiH, član 67.; ZUP RS, član 56.; ZUP BDBiH, član 54.

²² Kada organ odlučuje o prijedlogu stranke za obnovu upravnog postupka, prvo ispituje da li postoje osnovni uslovi za obnovu, npr. po pitanju rokova, stranačke legitimacije i zakonskih razloga za obnovu. Ako prijedlog ne bude odbačen zaključkom zbog nedostatka nekog od osnovnih uslova, tada se ocjenjuje bi li konkretni zakonski razlog obnove doveo do drugačijeg rješenja stvari. Ovisno od te ocjene, organ rješenjem odbija prijedlog stranke ili pristupa obnovi postupka (Presuda:U-13261/65 od 8. VI 1966.). Izvor: Pero Krijan, *Komentar zakona o upravnom postupku*, Sarajevo, 2005., str. 371.

Ako okolnosti slučaja dozvoljavaju, nadležni organ će i bez donošenja zaključka o obnovi postupka preći na obnovu onih radnji koje je nužno obnoviti. To će učiniti kad utvrdi da su ispunjeni formalni uslovi za obnovu postupka.

Moguća su dva rezultata obnovljenog postupka:

Prvi, kojim se potvrđuje ranije rješenje i kojim nadležni organ donosi odluku da razlog obnove postupka nije takvog značaja da bi trebalo da se donese drugačija odluka od one koja je donesena u redovnom postupku.

Drugi se svodi na donošenje novog rješenja kojim se zamjenjuje ranije rješenje. I ovdje su moguća dva rješenja. Ako se ranije rješenje poništava, novo rješenje ga zamjenjuje u potpunosti i s djejtvom *ex tunc*. Ako je rješenje samo ukinuto, novo rješenje koje se donese zamjenjuje staro od momenta ukidanja. U tom slučaju djejtvo novog rješenja je *ex nunc*, odnosno, samo ubuduće (*pro futuro*).²³

Rješenje se donosi na podlozi podataka koji su utvrđeni u ranijem i u obnovljenom postupku. Novi obnovljeni postupak, zajedno s ranijim postupkom čini jedinstvo, te se na osnovu takvog jedinstvenog činjeničnog stanja ponovo rješava upravna stvar koja je predmet postupka. Rješenjem koje se donosi u obnovljenom postupku ponovo se meritorno rješava upravna stvar koja je bila predmet ranijeg okončanog postupka. Iz tog razloga, ako se na osnovu obnovljenog postupka dođe do istog rezultata postupka, ranije doneseno rješenje će ostati na snazi, a ako nadležni organ dođe do drugačijeg rezultata postupka, ranije rješenje će se zamijeniti tako da se isto može poništiti ili ukinuti.²⁴

Protiv zaključka donesenog o prijedlogu za obnovu postupka, kao i protiv rješenja donesenog u obnovljenom postupku, moguće je izjaviti žalbu samo kada je tu odluku donio prvostepeni organ. Ukoliko je odluku donio drugostepeni organ, protiv takve odluke drugostepenog organa moguće je pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda.

²³ Ako o zahtjevu za obnovu postupka rješava organ koji je u ranijem postupku donio drugostepeno rješenje, onda protiv donesenog rješenja nije dozvoljena žalba, pa se protiv spomenutog akta može voditi upravni spor. (Izvod iz presude Saveznog vrhovnog suda UŽ br. 3707/56 od 12. oktobra 1956., objavljene u časopisu "Pravni život", br. 1–2/57.). Izvor: Slavoljub Popović, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Savremena administracija, Beograd, 1978., str. 560.

²⁴ Poslije prikupljenih podataka u obnovljenom postupku, nadležni organ je u svakom slučaju dužan da donese rješenje o samoj stvari koja je bila predmet ranijeg postupka, bez obzira na to da li na osnovu obnovljenog postupka nalazi da su ispunjeni uslovi za drugačije rješavanje iste stvari. Na osnovu podataka pribavljenih u ranijem postupku i podataka pribavljenih u obnovljenom postupku, organ može ranije rješenje ostaviti na snazi ili ga zamijeniti novim. Izvor: Hakija Kozarčanin i Mladen Kosovac, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Pravno ekonomski centar Beograd, Beograd, 1977., str. 383.

Podnošenje prijedloga za obnovu postupka ne odgađa izvršenje konačnog rješenja za koje se obnova postupka traži, jer je ono steklo svojstvo konačnosti, a time i izvršnosti. Izuzetno, organ koji odlučuje o prijedlogu za obnovu postupka može odgoditi izvršenje rješenja za koje se obnova postupka traži, sve dok se ne odluči o samoj obnovi postupka.

1.1.4. Rokovi za obnovu postupka

Obnova upravnog postupka može se tražiti samo u propisanom roku. Postoje dva roka za obnovu upravnog postupka, subjektivni i objektivni rok. Subjektivni rok iznosi 30 dana u okviru kojeg stranka može tražiti obnovu upravnog postupka. Ovom vrstom rokova precizno je određeno od kada se oni računaju.

Subjektivni rok računa se:

- od dana kada je stranka mogla iznijeti nove činjenice, odnosno podnijeti nove dokaze, za slučaj da ih iznosi, odnosno podnosi;

- od dana saznanja za presudu u slučaju da stranka iznosi: da su rješenje ili zaključak doneseni na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka; ili da su posljedica krivičnog djela, odnosno da su zasnovani na presudi donesenoj u krivičnom postupku ili u postupku o privrednim prestupima, s tim da ta presuda bude pravosnažno ukinuta. Ovdje subjektivni rok teče od dana saznanja za presudu, a ako se postupak ne može provesti, onda od dana saznanja za obustavu tog postupka ili okolnosti zbog kojih se takav postupak ne može pokrenuti;

- od dana kada je stranka mogla upotrijebiti novi akt o određenom pitanju, ako se rješenje ili zaključak zasniva na prethodnom pitanju, s tim da nadležni organ to pitanje kasnije riješi u bitnim tačkama drugačije;

- od dana kada je stranka saznala za rješenje ili zaključak koji su povoljni za stranku, ali su doneseni na osnovu neistinitih podataka od stranke koji su doveli nadležni organ u zabludu, ili kada je rješenje doneseno od službenog lica koje je moralo biti izuzeto, ili kada je doneseno od službenog lica bez ovlaštenja za donošenje, ili kada je rješenje donio kolegijalni organ bez obezbjeđenja kvoruma prisutnih ili kvoruma za glasanje i

- od dana kada je stranci dostavljeno rješenje, u slučaju da joj nije data mogućnost da sudjeluje u postupku donošenja rješenja ili zaključka, ili kada stranku

nije zastupao zakonski zastupnik i kada stranci nije data mogućnost da se služi svojim jezikom.

Subjektivni rok od 30 dana u kojem stranka može tražiti obnovu postupka, ne odnosi se na organ koji po službenoj dužnosti može pokrenuti obnovu postupka. Objektivni rok od pet godina se odnosi i na stranku i na organ. Propuštanjem subjektivnog roka od 30 dana stranka gubi pravo podnošenja prijedloga za obnovu postupka, bez obzira na to što objektivni rok iznosi pet godina. Iz tog razloga, za stranku je bitno da se pridržava subjektivnog roka u okviru objektivnog, kao i u slučajevima koje reguliraju sva četiri ZUP-a u BiH, kada za obnovu postupka nema vremenskog ograničenja.²⁵

Krajnji rok za podnošenje prijedloga za ponavljanje ili obnovu postupka iznosi pet godina. Ovaj objektivni rok računa se od dana kada je konačno rješenje dostavljeno stranci, a za organ taj rok počinje teći od dana kada je doneseno rješenje, odnosno zaključak. Za stranku koja nije sudjelovala u postupku, a imala je na to pravo, objektivni rok počinje teći od dana kad je njoj dostavljeno rješenje, odnosno zaključak, neovisno od dana kada je rješenje, odnosno zaključak dostavljeno drugim strankama u istoj upravnoj stvari.²⁶

ZUP-ovi u BiH predviđaju izuzetke, kada se obnova postupka može tražiti i nakon isteka roka od pet godina. To je predviđeno u sljedećim slučajevima:

- u slučaju kada je rješenje, odnosno zaključak donesen na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka,
- u slučaju kada je rješenje, odnosno zaključak donesen kao posljedica krivičnog djela,
- u slučaju kada je rješenje, odnosno zaključak zasnovan na presudi koja je kasnije pravosnažno ukinuta, tj. ako je rješenje, odnosno zaključak osporavan u prethodnom postupku bio zasnovan na riješenom prethodnom pitanju, a nadležni organ to pitanje kasnije drugačije riješi.

²⁵ ZUP BiH, član 238. st. 1. tač. 2, 3, i 5.; ZUP FBiH, član 246. st. 1. tač. 2, 3, i 5.; ZUP RS, član 234. st. 1. tač. 2, 3, i 5.; ZUP BDBiH, član 230. st. 1. tač. 2, 3, i 5.

²⁶ Sudska praksa: *Rok od pet godina za obnovu upravnog postupka teče za stranku koja nije sudjelovala u postupku od dana kada joj je dostavljeno rješenje, a ne od dana kada je to rješenje dostavljeno drugim strankama koje su sudjelovale u postupku (Presuda: Uis– 124/68 od 8. XI 1968.)*. Izvor: Pero Križan, *Komentar zakona o upravnom postupku*, Sarajevo, 2005., str. 366.

1.2. Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi s upravnim sporom

Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi s upravnim sporom spada u posebne slučajeve poništavanja, ukidanja ili mijenjanja rješenja koja su predviđena ZUP-ovima.²⁷ Ukoliko je upravni spor blagovremeno pokrenut, organ protiv čijeg se rješenja vodi spor može sam poništiti ili izmijeniti svoje rješenje sve do momenta okončanja upravnog spora i to iz istih onih razloga zbog kojih bi sud mogao poništiti takvo rješenje. Pri tome je neophodno da se poništavanjem rješenja ne vrijeđa pravo stranke u upravnom postupku ili treće osobe.

Tuženi organ će na ovaj način sam otkloniti nezakonitost koju je propustio ranije otkloniti u okviru vođenja upravnog postupka, te će time izbjeći sudsko poništavanje svog rješenja.

1.2.1. Predmet kontrole, njegovo pokretanje i subjekti

Predmet kontrole u ovom postupku može biti samo glavna odluka donesena u konkretnoj upravnoj stvari, pretočena u konačan upravni akt. Rješenje o poništavanju ili izmjeni svog rješenja organ donosi po službenoj dužnosti, nakon proučavanja tužbe koju mu sud dostavi na odgovor.

Nadležni organ će izvršiti uvid u spis predmeta i, ako ustanovi da je tužba osnovana, pristupit će poništenju ili izmjeni upravnog akta. Dakle, do pokretanja ove vrste kontrole dolazi isključivo na osnovu volje nosioca ove kontrole. Ovdje se radi o jednoj vrsti samokontrole u kojoj organ provjerava zakonitost svog konačnog akta povodom kojeg se vodi upravnosudski postupak. Pravno je dopušteno poništavanje ili mijenjanje onog akta koji nije pravosnažno ocijenjen u upravnosudskom postupku.

Subjekt ove kontrole je uvijek onaj organ protiv čijeg je rješenja pokrenut upravni spor. Ovdje je najčešće riječ o drugostepenom organu ili prvostepenom organu protiv čijeg akta nije bila dozvoljena žalba u upravnom postupku.

²⁷ Upravni spor, kao oblik sudske kontrole zakonitosti upravnih akata, može se pokrenuti protiv konačnog rješenja u upravnom postupku, tj. protiv drugostepenog rješenja, kao i protiv prvostepenog rješenja protiv kojeg nije dopuštena žalba u upravnom postupku. Jedinstven je slučaj u Bosni i Hercegovini bio s Komisijom za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica, koja je osnovana sporazumom između BiH, FBiH i RS, a protiv čijih odluka sve do kraja 2007. godine (Službeni glasnik BiH, br. 88/07), nije bilo moguće voditi upravni spor i to još od 1992. godine, jer je ova komisija pravni sljednik CRPC-a u BiH. Ipak, upravni spor najčešće se pokreće protiv drugostepenih rješenja. Izvor: Pero Krijan, *Komentar zakona o upravnom postupku*, Sarajevo, 2005., str. 379.

1.2.2. Pravni osnov za korištenje ovog pravnog lijeka

Jedna od osnovnih karakteristika ovog pravnog lijeka je njegova vezanost za tužbu kojom se pokreće upravnosudski postupak, odnosno upravni spor. Iz tog razloga ova kontrola se može vršiti samo iz onih razloga iz kojih bi sud mogao poništiti rješenje.

Korištenje ovog vanrednog pravnog lijeka treba da se obavlja pod sljedećim uslovima:

- da u postupku obavljanja ove kontrole ne dolazi do prekoračenja granice zahtjeva tužbe,
- da se mijenjanje i poništavanje vlastitog konačnog upravnog akta odnosi na predmet tužbe u cjelini,
- ova kontrola ne smije da dira u već priznata prava stranke u upravnom postupku, niti prava trećih lica i
- ova kontrola se treba obaviti u roku koji je nadležni sud odredio za davanje odgovora na tužbu, odnosno prije okončanja upravnog spora.

Donošenje novog rješenja vremenski je vezano za rok koji je sud odredio za davanje odgovora na tužbu²⁸ i može se donijeti sve do okončanja upravnog spora. Novo rješenje koje donese organ, djeluje od početka djelovanja ranijeg rješenja (*ex tunc*) koje je i prouzrokovalo pokretanje upravnog spora, a koje bi inače u upravnom sporu bilo poništeno. Organ koji donese novo rješenje u obavezi ga je dostaviti stranci i sudu kod kojeg je pokrenut upravni spor.

Dakle, mogući ishodi pokretanja ovog vanrednog pravnog lijeka su:

- 1) ostavljanje na snazi osporenog upravnog akta, nakon čega slijedi ocjena ovog akta kod nadležnog suda kod kojeg je pokrenut upravni spor i
- 2) mijenjanje i poništavanje ovog akta od donosioca konačnog akta koji je predmet upravnosudske kontrole. U skladu s ovim sud obustavlja postupak zbog prestanka razloga upravnosudske kontrole.

²⁸ Po ZUS BiH, član 28. st. 2., odgovor na tužbu se daje u roku koji odredi sud, a taj rok ne može biti kraći od 10, niti duži od 20 dana; po ZUS FBiH, član 27. st. 2. odgovor na tužbu se daje u roku koji odredi sud, s tim da rok ne može biti duži od 20 dana; po ZUS RS, član 24. st. 2., odgovor na tužbu se daje u roku koji odredi sud, a odgovor se daje u roku od 30 dana; po ZUS BDBiH, član 26. st. 2., odgovor na tužbu se dostavlja u roku od 8 dana i to zajedno s ostalom dokumentacijom iz predmeta spora.

Nakon donošenja novog rješenja, sud je u obavezi da pozove stranku da se u roku od 15 dana pismeno izjasni da li je zadovoljna rješenjem. Ukoliko stranka u navedenom roku izjavi da je zadovoljna donesenim rješenjem ili ako u predviđenom roku ne da nikakvu izjavu po tom pitanju, sud će obustaviti upravni spor, smatrajući da je stranka zadovoljna novim upravnim rješenjem. Izjavom stranke da nije zadovoljna novim rješenjem, nastavlja se postupak kontrole zakonitosti rješenja koje je predmet upravnog spora.²⁹

1.3. Zahtjev za zaštitu zakonitosti

Protiv pravosnažnog rješenja koje je doneseno u stvari u kojoj se ne može voditi upravni spor, nadležni tužilac ima pravo podići zahtjev za zaštitu zakonitosti, ukoliko smatra da je donesenim rješenjem povrijeđen zakon, osim u Brčko distriktu BiH, koji ovaj vanredni pravni lijek ne regulira. Dakle, radi se o vanrednom pravnom lijeku na koji ima pravo jedino javni tužilac u oba entiteta, a na nivou BiH je to pravobranilac.

1.3.1. Predmet kontrole

U načelu je moguće voditi upravni spor protiv svakog konačnog upravnog akta. Radi se zapravo o ustavnoj pretpostavci i jednoj od najvećih garancija za osiguranje zakonitosti upravnih akata. Kako je zakonom moguće isključiti vođenje upravnog spora, prema zakonima o upravnim sporovima u BiH,³⁰ upravni spor nije moguće voditi u sljedećim situacijama:

- 1) protiv upravnih akata donesenih u upravnim stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora,
- 2) protiv upravnih akata za koje je zakonom određeno da se ne može voditi upravni spor,
- 3) u pravnim stvarima o kojima su na osnovu ustavnih ovlaštenja neposredno odlučivali: a) u BiH – domovi Parlamentarne skupštine BiH ili Predsjedništvo BiH; b) u Federaciji BiH – domovi Parlamenta FBiH ili predsjednik i potpredsjednici Federacije ili zakonodavna tijela kantona; c) u Republici Srpskoj – Narodna skupština i predsjednik, odnosno jedan od potpredsjednika RS-a i Brčko distrikt BiH – u stvarima o kojima neposredno na osnovu statutarne ovlaštenja odlučuje Skupština Distrikta.

²⁹ ZUS BiH, član 27. st. 3.; ZUS FBiH, član 26. st. 2.; ZUS RS, član 23. st. 3.; ZUS BDBiH, član 25. st. 3.

³⁰ ZUS BiH, član 10.; ZUS FBiH, član 11.; ZUS RS, član 9.; ZUS BDBiH, član 9.

Predmet ove vrste vanredne pravne kontrole upravnih akata jeste pravosnažno rješenje za koje nije osigurana sudska zaštita ni izvan upravnog spora. Dakle, u pitanju su pravne stvari u kojima je isključen upravni spor i drugi oblici sudske zaštite.

U situacijama kada se ne može voditi upravni spor i kada nije osiguran drugi vid sudske zaštite, nadležni javni tužilac, odnosno pravobranilac BiH, imaju pravo podnijeti zahtjev za zaštitu zakonitosti. Za podnošenje njihovih zahtjeva potrebno je da se kumulativno ispune sljedeći uslovi:

- da je u pitanju rješenje kojim je riješena neka upravna stvar,
- da se protiv tog rješenja ne može uopće voditi upravni spor,
- da na drugi način nije osigurana sudska zaštita od nezakonitosti,
- da se radi o pravosnažnom rješenju,
- da nadležni tužilac, odnosno pravobranilac BiH, smatraju da je rješenjem povrijeđen zakon.

1.3.2. Subjekti kontrole zaštite zakonitosti

Nadležni tužilac i pravobranilac BiH su jedini procesno legitimirani subjekti u ovom postupku koji se javlja u ulozi zaštitnika objektivne zakonitosti i zaštitnika subjektivnih prava i pravnih interesa fizičkih i drugih lica. Zakoni predviđaju da inicijativu nadležnom tužiocu i pravobranioocu BiH za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti mogu podnijeti kako stranka, tako i druga zainteresovana lica koja smatraju da im je pravosnažnim rješenjem povrijeđeno neko pravo ili pravni interes. Nadležni tužilac i pravobranilac su ovlašteni da cijene navode, u smislu hoće li ili ne zatražiti zaštitu zakonitosti.

Zahtjev za zaštitu zakonitosti podnosi javni tužilac i pravobranilac, i to uvijek po službenoj dužnosti, bez obzira na to da li je povreda zakona u korist ili na štetu stranke. Bitna pretpostavka za pokretanje postupka je da nadležni državni organ smatra da je rješenjem povrijeđen zakon.³¹ Pored toga, zahtjev mora biti dopušten, blagovremen i izjavljen od ovlaštenog tužioca, odnosno pravobraniooca BiH.

³¹ Sudska praksa: *Za podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti bitan razlog je da je rješenjem koje ima obilježje upravnog akta povrijeđen zakon, bilo materijalni ili procesni* (Presuda: Uzz-20/80 od 31. VII 1980.). Izvor: Pero Križan, *Komentar zakona o upravnom postupku*, Sarajevo, 2005., str. 382.

Pravni subjekt koji je podvrgnut kontroli u ovom postupku je onaj organ protiv čijeg je pravosnažnog rješenja podignut zahtjev legitimiranog tužioca, odnosno pravobranioca. U toj ulozi može se naći, kako prvostepeni, tako i drugostepeni organ.

1.3.3. Pravni osnov, provođenje i mogući ishodi kontrole zaštite zakonitosti

Podnošenjem zahtjeva za zaštitu zakonitosti napada se pravosnažno rješenje doneseno u upravnim stvarima u kojima nije obezbijeđena nikakva sudska zaštita. Intervencija državnih organa usmjerena je na zaštitu zakonitosti konkretnog pravosnažnog upravnog akta. Postupak se mora odvijati u granicama podnesenog zahtjeva.

Rokovi za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti su relativno kratki. Dužina rokova je 30 dana, odnosno mjesec dana u Republici Srpskoj, i to od dana kad je rješenje dostavljeno tužiocu ili pravobraniocu, a ako rješenje nije dostavljeno tužiocu ili pravobraniocu, taj rok je nešto duži i iznosi tri mjeseca od dana dostavljanja rješenja stranci, s tim da je u Republici Srpskoj taj rok duplo veći, znači šest mjeseci.

Subjekt kontrole je nadležni organ koji najprije ispituje podneseni zahtjev s aspekta njegove dopuštenosti, blagovremenosti i legitimiranosti. Nakon toga prelazi na konkretnu provjeru zakonitosti napadnutog pravosnažnog akta u onom dijelu na koji je usmjeren zahtjev. Krajnji ishod podnošenja zahtjeva za zaštitu zakonitosti može biti:

- ukidanje pobijanog rješenja ili
- odbijanje zahtjeva.

Donesena odluka činom donošenja stiče pravosnažnost, tako da protiv rješenja donesenog po zahtjevu za zaštitu zakonitosti žalba nije dozvoljena. Protiv donesenog rješenja nije moguće pokrenuti upravni spor zato što se upravni spor ne može pokrenuti u upravnim stvarima koje su predmet rješenja protiv kojih se koristi institut zaštite zakonitosti.

1.4. Poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora

Pored instancionog nadzora koji se pokreće ulaganjem žalbe od stranke koja je nezadovoljna dobijenom odlukom u upravnoj stvari, postoji i hijerarhijski ili službeni nadzor koji se vrši po službenoj dužnosti u strogo zakonom propisanim uslovima. Ovaj vid nadzora vrši se, kako na prvostepenim, tako i na drugostepenim aktima. Radi se o tipičnom obliku

službenog nadzora kod kojeg nije neophodan zahtjev stranke ili nekog drugog pravnog subjekta. Dakle, nadzorni organ u vršenju službenog nadzora može rješenje poništiti ili ukinuti u zakonom predviđenim slučajevima.³²

1.4.1. Predmet kontrole, način njenog zasnivanja i subjekti

Predmet ovog vanrednog pravnog lijeka mogu biti samo konačna rješenja, protiv kojih se ne može izjaviti žalba, odnosno da se protiv njih mogla izjaviti žalba, ali nije izjavljena. U upravnom postupku konačna su sva drugostepena rješenja. Za korištenje ovog pravnog lijeka tj. za poništenje i ukidanje rješenja po pravu nadzora, nije potrebno da je rješenje i pravosnažno. Nema pravne prepreke da se po pravu nadzora poništi ili ukine i konačno rješenje koje je postalo i pravosnažno. Za razliku od rješenja, zaključci ne mogu biti predmet poništavanja ili ukidanja po pravu nadzora.

Propusti procesnopravne naravi vode ka poništavanju, a propusti koji se odnose na materijalnopravne greške, dovode do ukidanja konačnih upravnih akata. Nosilac ove kontrole je, u pravilu, neposredno viši organ, odnosno drugostepeni organ. Organ višeg ranga nadređen je organu nižeg ranga. Ukoliko ovaj viši organ ne postoji, onda njegovu ulogu vrši onaj organ koji vrši nadzorna prava prema organu koji je donio rješenje. U toj ulozi najčešće se nalazi odgovarajući političkoizvršni organ.

Ovoj vrsti kontrole podvrgnut je onaj pravni subjekt koji je donio rješenje koje je postalo konačno u upravnom postupku. To je prvostepeni ili drugostepeni organ, ali ako je u drugom stepenu meritorno odlučio o upravnoj stvari.

1.4.2. Pravni osnov, provođenje i ishod kontrole po pravu nadzora

Viši organ će po pravu nadzora poništiti ili ukinuti konačno rješenje zbog teže povrede zakonitosti. Zakon propisuje kriterije kada će se rješenje po pravu nadzora poništiti, a kada će se ukinuti.

Pravni osnovi za poništenje konačnog upravnog akta po pravu nadzora su procesnopravne naravi. Radi se o sljedećim razlozima:³³

³² ZUP BiH, član 252.; ZUP FBiH, član 260.; ZUP RS, član 248.; ZUP BDBiH, član 243.

³³ ZUP BiH, član 252. st. 1. tač. 1–4.; ZUP FBiH, član 260. st. 1. tač. 1–5.; ZUP RS, član 248. st. 1. tač. 1–5.; ZUP BDBiH, član 243 st. 1. tač. 1–5.

1) ukoliko je rješenje doneseno od strane organa koji je stvarno nenadležan, a ne radi se o stvarima iz sudske nadležnosti ili o stvarima o kojima se uopće može rješavati u upravnom postupku. Apsolutna stvarna nenadležnost je teži oblik greške i to je razlog za oglašavanje rješenja ništavim,

2) ukoliko je u istoj stvari ranije doneseno pravosnažno rješenje kojim je ta upravna stvar drugačije riješena. Ovdje se po pravu nadzora poništava kasnije konačno ili pravosnažno rješenje,

3) ukoliko je rješenje donio organ bez saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugog organa, a isto je potrebno po zakonu ili drugom propisu zasnovanom na zakonu,

4) ukoliko je rješenje donio mjesno nenadležan organ i

5) ukoliko je rješenje doneseno kao posljedica prisile, iznude, ucjene, pritiska ili druge nedopuštene radnje.

Rješenje se ukida po pravu nadzora ako je njime očigledno povrijeđen materijalni zakon. Povreda materijalnog zakona može biti na štetu stranke, ali i na štetu javnog interesa. Pri tome, povreda materijalnog zakona mora biti očigledna. Povrede moraju biti jasne i nesumnjive, a procjenjuje ih nosilac ove kontrole. Nosilac kontrole ocjenjuje osnovanost zahtjeva s aspekta zakonitosti. Zahtjev se može usvojiti ili odbiti. Ako dođe do usvajanja zahtjeva, preduzimaju se potrebne pravne intervencije u cilju otklanjanja konstatiranih povreda materijalnog zakona.

Rokovi za rješavanje zahtjeva po pravu nadzora počinju teći od konačnosti rješenja koje se poništava i oni su prekluzivne naravi. Kod osnova za poništavanje navedenih u tačkama 1–3. u sva četiri ZUP-a u BiH, rješenje o poništavanju se može donijeti u roku od pet godina od dana konačnosti rješenja koje se poništava. Po osnovu mjesne nenadležnosti, koju ZUP BDBiH predviđa u tački 5., ZUP BiH nikako, dok preostala dva ZUP-a u BiH ovaj razlog poništavanja rješenja po pravu nadzora reguliraju u tački 4., u zakonima u kojima je ovaj razlog naveden, rješenje se poništava u roku od jedne godine od dana konačnosti rješenja koje se poništava. Poništavanje rješenja, ako je rješenje doneseno kao posljedica prisile, prinude, ucjene, pritiska ili druge nedopuštene radnje, može se vršiti bez obzira na rokove koji su određeni za druge osnove po osnovu sva četiri ZUP-a u BiH.

Po pravu nadzora rješenje se može ukinuti u roku od jedne godine kada je rješenje postalo konačno. Ukidanjem rješenja ne dira se u pravne posljedice koje je ono do tada

proizvelo (*ex nunc*). Kada je riječ o poništavanju rješenja, ono predstavlja ne samo pravo, nego i dužnost nadležnog organa, ako utvrdi neku od predviđenih pravnih grešaka.

Nadležni organ će, bez obzira na ishod postupka, donijeti novo, vlastito rješenje o poništavanju, ukidanju ili odbijanju zahtjeva. Ovakvo rješenje je konačno u upravnom postupku i protiv njega se može pokrenuti upravni spor.

1.5. Ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke

Primjena ovog vanrednog pravnog lijeka odnosi se na poništavanje ili ukidanje pravosnažnog rješenja kojim je stranka stekla određena prava, odnosno kojim su stranci određene neke obaveze. Poništenje i ukidanje pravosnažnog rješenja moguće je uz pristanak stranke i u slučajevima koji su zakonom određeni. Predmet ove kontrole je nepravilna primjena materijalnog zakona.

Dakle, za primjenu ovog vanrednog pravnog lijeka u upravnom postupku, rješenje uvijek mora biti pravosnažno, odnosno da se protiv takvog rješenja ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor, uz uslov da se to rješenje temelji na nepravilnoj primjeni materijalnog propisa. Nepravilna primjena materijalnog propisa može biti u korist ili na štetu stranke.

1.5.1. Provođenje postupka

Postupak za pokretanje korištenja ovog vanrednog pravnog lijeka, u pogledu ukidanja i mijenjanja pravosnažnog rješenja, može pokrenuti nadležni organ rješavajući po službenoj dužnosti i stranka na koju se odnosi pravosnažno rješenje. Najčešće, postupak pokreće stranka kada je pravosnažno rješenje doneseno na njenu štetu i to pogrešnom primjenom materijalnog propisa.

Za ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja moraju biti kumulativno ispunjeni sljedeći uslovi:

- da postoji pravosnažno rješenje,
- da organ koji je donio rješenje smatra da je nepravilno primijenjen materijalni propis,

- da postoji pristanak stranke kojoj je pravosnažnim rješenjem priznato određeno pravo ili utvrđena određena obaveza,
- da se ukidanjem i mijenjanjem pravosnažnog rješenja ne dira u prava trećih lica i
- da se ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja, korištenjem ovog vanrednog pravnog lijeka, ne protivi zakonu ili drugom propisu, kao ni javnom interesu.

Pristanak stranke je potreban ne samo u slučaju kada je ukidanjem ili izmjenom pravosnažnog rješenja nastalo povoljnije rješenje za stranku, već je taj pristanak stranke potreban i kada se ukida ili mijenja pravosnažno rješenje na štetu stranke. Ukoliko nakon pokretanja postupka po zahtjevu stranke za ukidanje i izmjenu pravosnažnog rješenja nadležni organ utvrdi da se stranci ne može udovoljiti, obavijestit će je dopisom, te o tome neće donositi rješenje ili zaključak. Dopis nema obilježje upravnog akta, jer se njime nije odlučivalo o nekom pravu ili obavezi stranke. Kako stranka nema pravo žalbe na takvu obavijest, ona svoj zahtjev može ponoviti i takav zahtjev nema ograničenja u smislu subjektivnog ili objektivnog roka.

Nadležni organ nije dužan u svakom slučaju ukidati i mijenjati pravosnažno rješenje kada utvrdi da je rješenjem povrijeđen materijalni propis. U pitanju je mogućnost koju nadležni organ može koristiti u obliku diskrecionog ovlaštenja, koje se mora kretati u granicama ovlaštenja i u skladu s ciljem s kojim je ovlaštenje dato.³⁴

U pravilu, primjena ovog vanrednog pravnog lijeka će se desiti samo kada se radi o teškoj povredi materijalnog propisa i ako se radi o težim oblicima nezakonitosti koje je nužno otkloniti. Ukoliko nadležni organ utvrdi da ima osnova za ukidanje ili izmjenu rješenja po zahtjevu stranke, njegovo diskreciono pravo je da to učini ili ne učini.

Pravosnažno rješenje, može se u smislu ZUP-ova u BiH, pod navedenim uslovima ukinuti ili izmijeniti u cijelosti ili djelomično. Ovako doneseno rješenje djeluje samo za ubuduće ili *pro futuro (ex nunc)*, što znači da ostaje na snazi pravni učinak pravosnažnog rješenja sve dok ono ne bude ukinuto, odnosno izmijenjeno.

³⁴ ZUP BiH, član 4. st. 2.; ZUP FBiH, član 4. st. 2.; ZUP RS, član 5. st. 2.; ZUP BDBiH, član 4. st. 2.

Novo rješenje donosi prvostepeni organ kad je prvostepeno rješenje postalo pravosnažno i to kad:

- stranka na to rješenje nije u roku izjavila žalbu,
- kad žalba nije dopuštena protiv tog rješenja, zbog čega i nije bio pokrenut upravni spor i
- kad je upravni spor bezuspješno vođen.

Novo rješenje donosi drugostepeni organ kad je drugostepeno rješenje postalo pravosnažno i to kad:

- stranka protiv drugostepenog rješenja nije vodila upravni spor i
- kad je upravni spor bezuspješno vođen.

Ukoliko je došlo do ukidanja organa o čijem se pravosnažnom rješenju radi ili je taj organ prestao biti nadležan u upravnoj stvari o kojoj se radi, novo rješenje će donijeti organ na kojeg je prenesena nadležnost.

Žalba na doneseno rješenje dopuštena je samo ako je rješenje donio prvostepeni organ. U slučaju da je rješenje donio drugostepeni organ ili je rješenje konačno u prvom stepenu, protiv njega se može pokrenuti samo upravni spor. U slučaju “šutnje uprave/administracije” po pitanju primjene ovog pravnog lijeka, stranka nema pravo žalbe, ali ni mogućnost pokretanja upravnog spora.

1.6. Vanredno ukidanje rješenja

Vanredno ukidanje izvršnog rješenja predstavlja poseban institut upravnog prava čija je primjena uslovljena nizom strogih zakonskih uslova. Primjena ovog vanrednog pravnog lijeka dolazi u obzir ako je to potrebno u cilju otklanjanja teške i neposredne opasnosti.

1.6.1. Predmet, način korištenja i subjekti kontrole

Korištenje ovog vanrednog pravnog lijeka za predmet ima kontrolu rješenja koja u upravnom postupku steknu svojstvo izvršnosti. Nije bitno da li je izvršenje rješenja započelo ili nije. Bitna karakteristika korištenja ovog vanrednog pravnog lijeka je da se utvrdi da li konkretno rješenje koje je steklo izvršnost ugrožava javni interes ili postoji neki drugi način zaštite javnog interesa kojim se manje zadire u stečena prava. Postupak se vodi po službenoj

dužnosti nadležnog organa, pa drugi organi nisu procesno legitimirani da se uključuju u ovaj postupak.

Vanredno ukidanje rješenja, u skladu s odredbama ZUP-ova u BiH, mogu vršiti prvostepeni i drugostepeni organi. Na rješenje prvostepenog organa moguće je uložiti žalbu, dok je protiv rješenja koje je donio drugostepeni organ moguće jedino pokrenuti upravni spor.

Samo korištenje ovog vanrednog pravnog sredstva nije određeno ni subjektivnim ni objektivnim rokovima. Nadležni organ ima diskreciono pravo, ali ne i obavezu da se koristi ovim pravnim institutom. Kada odluči da to pravo koristi, to će biti u cilju zaštite javnog interesa.

1.6.2. Pravni osnov i postupak za vanredno ukidanje rješenja

Primjena ovog vanrednog pravnog lijeka dolazi u slučaju promijenjenih okolnosti u odnosu na okolnosti koje su postojale u vrijeme donošenja rješenja koje je predmet ukidanja. Rješenje koje se ukida je zakonito u pogledu primjene materijalnih i formalnih propisa za njegovo donošenje. Za primjenu ovog vanrednog pravnog lijeka osnovno je da nove okolnosti predstavljaju takve pravno relevantne činjenice koje mogu biti razlog za ukidanje izvršnog rješenja.³⁵

U skladu sa ZUP-ovima, do vanrednog ukidanja može doći u sljedećim slučajevima:

- radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, javne sigurnosti, javnog mira i poretka ili javnog morala,
- radi otklanjanja teškog poremećaja u privredi i
- ako se to ne može uspješno otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje zahvatalo u stečena prava.

Postupak za korištenje ovog vanrednog pravnog lijeka započinje po službenoj dužnosti od strane nadležnog organa samoinicijativno ili na inicijativu drugog subjekta. Odgovornost za pokretanje ovog postupka leži na nadležnom organu koji je u obavezi da ocijeni da li je nastala tako teška situacija, zbog koje bi se moglo pristupiti ukidanju rješenja. Nadležni organ će vanredne teške situacije tumačiti objektivno i prema pravilima tumačenja pravnih normi,

³⁵ ZUP BiH, član 255.; ZUP FBiH, član 263.; ZUP RS, član 251.; ZUP BDBiH, član 246.

uvažavajući sve okolnosti koje se odnose na prostor i vrijeme nastale situacije na koju se odnosi razlog za vanredno ukidanje rješenja.

Korištenjem ovog vanrednog pravnog lijeka, izvršno rješenje se može ukinuti u cijelosti ili samo djelimično. To će biti u onom obimu koji je stvarno neophodan da se riješi teška vanredna situacija, pod uslovom da to nije moguće otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje zadiralo u stečena prava. Dakle, organ će prije donošenja rješenja o vanrednom ukidanju izvršnog rješenja, prethodno utvrditi sve relevantne činjenice kojima će opravdati njegovo donošenje.

Vanrednim ukidanjem rješenja zadire se u stečena prava koja su bila predviđena prvobitnim rješenjem. U cilju zaštite javnog interesa, stranke donošenjem rješenja o ukidanju prvobitnog rješenja trpe određenu štetu. U tom smislu, stranka ima pravo na naknadu samo stvarne štete, bez prava na izgublenu dobit. Stranka takođe nema pravo na neimovinsku štetu.³⁶

1.7. Oglašavanje rješenja ništavim

Oglašenje rješenja ništavim, kao vanredni pravni lijek, predviđeno je za najteže povrede zakona.³⁷ Radi se o takvom aktu koji ne važi i koji stvarno nema pravnog efekta. Na osnovu ništavog rješenja, niko ne može steći neko pravo, niti se takva rješenja mogu izvršiti. U pravnom smislu riječi, takva rješenja i ne postoje, zbog čega se i odstranjuju iz pravnog života. Kako ova rješenja ne mogu steći pravosnažnost, njihovo oglašavanje ništavim je moguće u svakom stadiju postupka, bez vremenskog ograničenja. Ovakvo rješenje je u svemu nevažeći pravni akt od početka njegovog donošenja (*ex tunc*) i pravne posljedice koje takvo rješenje proizvodi su pravno nevažeće (retroaktivno djejestvo rješenja). Iako je doneseno po procesnim pravilima upravnog postupka, ovakvo rješenje uopće nije upravni akt. Ovakav akt, u pravilu, nikad ne može konvalidirati.³⁸

³⁶ Stranka koja usljed ukidanja rješenja trpi štetu ima pravo na naknadu stvarne štete. Za rješavanje o zahtjevu za naknadu štete nadležan je sud koji bi po Zakonu o upravnim sporovima bio nadležan za rješavanje upravnog spora protiv rješenja donesenog u postupku vanrednog ukidanja. O visini naknade ovaj sud rješava po svom uvjerenju, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja. Izvor: Mladen Mandić, *Upravno procesno pravo – upravni spor*, Banja Luka, 2009., str. 148.

³⁷ ZUP BiH, član 256.; ZUP FBiH, član 264.; ZUP RS, član 252.; ZUP BDBiH, član 247.

³⁸ Ništavo rješenje je za mrtvorodenče, koje ne može kao oborivo konvalidirati, a na ništavost se može svako pozivati, bez obzira na to da li je ili nije to lice pobijalo rješenje. Izvor: Ivo Krbeć, *Upravno pravo FNRJ*, Beograd, 1957., str. 278.

1.7.1. Predmet, postupak, osnov i subjekti oglašavanja rješenja ništavim

Predmet ove kontrole formuliran je odredbama ZUP-ova u BiH, po kojima se ništavim može oglasiti ono rješenje koje ima jednu od sljedećih pravnih grešaka:

- 1) rješenje koje je u upravnom postupku doneseno u stvari iz sudske nadležnosti ili u stvari o kojoj se uopće ne može rješavati u upravnom postupku,
- 2) rješenje koje bi svojim izvršenjem moglo prouzrokovati krivično djelo koje je kažnjivo po krivičnom zakonu,
- 3) rješenje čije izvršenje nije moguće,
- 4) rješenje koje je donio organ bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka nije naknadno izričito ili prećutno pristala i
- 5) rješenje koje sadrži nepravilnost koja je po nekoj izričitoj zakonskoj odredbi predviđena kao razlog ništavosti.

Iz navedenog se može uočiti da se radi o teškim nezakonitostima. Iz tog razloga, na ništavost se pazi po službenoj dužnosti, i to kako u žalbenom postupku, tako i u upravnosudskom postupku. Ovakvu vrstu rješenja ništavim mogu oglasiti: organ koji ga je donio, drugostepeni organ i ako nema drugostepenog, onda odgovarajući drugi organ. Ako rješenje sadrži dijelove koji ne sadrže odredbe ništavosti, ti dijelovi ostaju na snazi i ne potpadaju pod institut ništavosti.³⁹

Postupak korištenja ovog vanrednog pravnog lijeka započinje po službenoj dužnosti, po prijedlogu stranke, tužioca, pravobranioca ili ombudsmena. U isto vrijeme navedenim subjektima pripada i pravo na odgovor po podnesenom prijedlogu. Ukoliko oglašavanje rješenja ništavim vrši donosilac akta, tada se radi o samokontroli. Ako rješenje oglašava ništavim drugostepeni organ, ili organ koji ga mijenja, tada se radi o pravnoj kontroli.

1.7.2. Završetak oglašavanja rješenja ništavim

Kontrola primjene ovog vanrednog pravnog lijeka provodi se u žalbenom postupku, u postupku vršenja upravnog nadzora i sl. Nakon postupka provjere, nadležni organ donosi posebno rješenje. Ukoliko nadležni organ postupa po prijedlogu stranke, tužioca,

³⁹ Nije ništavo rješenje čiji dispozitiv sadrži nedostatke koji se mogu naknadno otkloniti postupkom suda ili organa uprave (Presuda: U– 4645/73 od 11. IV 1974.). Izvor: Pero Krijan, *Komentar zakona o upravnom postupku*, Sarajevo, 2005., str. 398.

pravobranioca ili ombudsmena, prijedlog može rješenjem odbiti kao neosnovan, ili će prijedlog uvažiti i akt oglasiti ništavim.

Ukoliko nadležni organ u postupku kontrole utvrdi postojanje jednog ili više razloga ništavosti, rješenje će u skladu s ovlaštenjem oglasiti ništavim. Oglašavanjem rješenja ništavim, onemogućava se djelovanje rješenja *pro futuro*. U isto vrijeme se eliminišu i sve pravne posljedice koje je takvo rješenje izazvalo.

Na rješenje kojim je izvršeno oglašanje rješenja ništavim ili na odbijeni prijedlog stranke, tužioca, pravobranioca ili ombudsmena, dopuštena je žalba. Ukoliko nema organa koji rješava po žalbi, protiv takvog rješenja moguće je pokrenuti upravni spor.⁴⁰

1.7.3. O pravnim posljedicama poništavanja i ukidanja rješenja

Zakoni o općim upravnim postupcima, u cilju tačnog određivanja pravnog efekta poništavanja, ukidanja i oglašavanja rješenja ništavim, nude posebne odredbe sadržane u sva četiri ZUP-a u BiH koji ta djeljstva normiraju.⁴¹

Bitno obilježje svakog upravnog akta je da svojim donošenjem proizvodi određene pravne posljedice koje se ogledaju u nastanku, mijenjanju ili ukidanju pravnog odnosa, kao i u deklaratornom utvrđivanju nekog stanja. Svako rješenje u upravnoj stvari odnosi se na neko pravo ili obavezu stranke. Poništavanjem, proglašavanjem ništavim, ukidanjem i mijenjanjem donesenog rješenja u upravnom postupku nastaju pravne posljedice koje imaju različite pravne učinke.

1.7.3.1. Djeljstvo *ex tunc*

Ukoliko se rješenje poništava ili se rješenje oglašava ništavim poništava se i njihovo pravno djelovanje i pravne posljedice koje su takva rješenja proizvela prije poništavanja, odnosno oglašavanja ništavim. Radi se o rješenjima koja su stavljena van snage, kao da do njihovog donošenja nije ni došlo. Pravni efekat poništavanja i oglašavanja ništavim je istovjetan, zbog toga što se u oba slučaja poništavaju sve pravne posljedice koje su takva rješenja već proizvela. U pitanju je retroaktivno djelstvo, *ex tunc*. To je posljedica teških

⁴⁰ ZUP BiH, član 257.; ZUP FBiH, član 265.; ZUP RS, član 253.; ZUP BDBiH, član 248.

⁴¹ ZUP BiH, član 258.; ZUP FBiH, član 266.; ZUP RS, član 254.; ZUP BDBiH, član 249.

nepravilnosti u rješavanju upravnih stvari zbog povrede procesnopravnih i materijalnopravnih propisa.

Kada se rješenje ukida, prekida se njegovo daljnje djelovanje. Tom prilikom se ne poništavaju pravne posljedice koje je takvo rješenje već proizvelo do ukidanja. Ukidanjem rješenja, onemogućava se njegovo daljnje pravno važenje i njegovo proizvođenje pravnih posljedica. Njegovim ukidanjem djeluje se samo *pro futuro, ex nunc*. Dakle, ukidanjem rješenja ne dira se u pravne posljedice koje su već nastupile djelovanjem rješenja koje se ukida.

1.7.3.2. Djelstvo *ex nunc*

Kada se u upravnom postupku mijenja ili zamjenjuje rješenje, mogu nastati različite pravne posljedice. To prije svega zavisi od toga o kakvim je promjenama u rješenju riječ, pa od njih zavisi da li će pravne posljedice biti poništene (*ex tunc*) ili će biti ukinute (*ex nunc*).

Zakoni o općim upravnim postupcima u BiH propisuju generalnu obavezu za sve organe koji u svom radu saznaju za rješenje kojim je povrijeđen materijalni ili procesni zakon. Ako ta povreda predstavlja razlog za obnovu postupka, odnosno poništavanje, ukidanje i mijenjanje rješenja, potrebno je da odmah o tome obavijeste nadležni organ za ovakvo postupanje s rješenjem. Prijemom takve obavijesti u pisanom obliku, nadležni organi imaju obavezu da, *ex officio*, otklone nedostatke takvih rješenja.

2. Zaključak

Kada je u pitanju značaj i primjena vanrednih pravnih lijekova, treba kazati da se u pogledu obnove postupka, kao vanrednog pravnog lijeka, iako postoji veliki broj razloga za njegovu primjenu, on u praksi nedovoljno koristi. Manjkavost ovog vanrednog pravnog lijeka je i dužina objektivnog roka za njegovo pokretanje. Ovaj institut treba koristiti češće, kao i ostale pravne lijekove, što će ga uz dosljednu primjenu osnovnih načela upravnog postupka, učiniti kraćim i jeftinijim.

U pogledu primjene vanrednog pravnog lijeka zaštite zakonitosti valja napomenuti da se ovaj vanredni pravni lijek nedovoljno koristi u praksi, prije svega zbog institucije upravnog spora i sudske zaštite upravnih akata koja je osigurana na drugi način, uz ponovnu napomenu da ga ZUP BDBiH ne poznaje. Kada je riječ o poništavanju i ukidanju upravnih akata,

nadležna tijela u određenim slučajevima postupaju protivzakonito kada zbog povrede materijalnog zakona pristupaju poništavanju rješenja, umjesto njihovom ukidanju. Opravdanost ukidanja i mijenjanja pravosnažnog rješenja, uz pristanak ili na zahtjev stranke, kao i vanredno ukidanje rješenja, kao vanrednih pravnih lijekova, upitna je, jer se propisuju prije svega u cilju zaštite javnog interesa, iako savremena javna uprava sada prioritarno teži zaštiti pojedinačnih prava građana. Kada je u pitanju oglašavanje rješenja ništavim, ZUP-ovi u BiH su u tome izričiti i navode taksativno u kojim slučajevima se rješenja oglašavaju ništavim.

Nepravilno korištenje redovnih i vanrednih pravnih lijekova je, pored ostalog, posljedica i nedovoljne obučivosti državnih službenika, koje bi trebalo dodatno educirati u pogledu primjene zakona o općim upravnim postupcima u Bosni i Hercegovini, pa ih na taj način educirati i o primjeni redovnih i vanrednih pravnih lijekova.

Prije nego što institucionalno odredimo izvršenje u upravnom postupku, cijenimo uputnim ukazati na činjenicu da je upravni postupak u Bosni i Hercegovini komplikovan, složen, neefikasan i nerijetko skup. Zbog toga bi trebalo uspostaviti ravnotežu između zahtjeva da se zaštite i ostvaruju prava lica koja učestvuju u upravnim postupcima, s jedne strane, i zahtjeva da složenost propisa bude svedena na prihvatljivu mjeru, te da postupak bude kraći i jednostavniji, s druge strane. Osim informatičke, odnosno elektronske podrške sistemu uprave u cijelosti, koja bi polučila unapređenjem kvaliteta i efikasnijeg pokretanja i vođenja upravnog postupanja, ovom cilju bi u Bosni i Hercegovini posebno doprinio jedan ZUP na državnom nivou, jer je, po našem mišljenju, opći upravni postupak nepotrebno normiran s četiri zakona o upravnim postupcima, a vidjeli smo da su sva pitanja regulirana na isti ili na toliko sličan način, da je postojanje četiri zakona za opći upravni postupak potpuno nepotrebno. Sva četiri zakona o upravnim postupcima u Bosni i Hercegovini u potpunosti su oslonjena na Zakon o opštem upravnom postupku (prečišćeni tekst) bivše SFRJ iz 1986. godine, koji je, s obzirom na svoju sveobuhvatnost, određenost, središnjost i opširnost, prelazio okvire uobičajenog zakonskog teksta, jer je on bio zakonik u smislu kodifikacije upravnog postupka bivše SFR Jugoslavije.

Literatura

Čalija Branko i Omanović Sanjin, Građansko procesno pravo, Sarajevo, 2000.;

Čalija Branko, Građansko procesno pravo (prvi dio), Sarajevo, 1982;

Dedić Sead, Upravno pravo Bosne i Hercegovine, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, Bihać/Sarajevo, 2001.;

Dedić Sead, Upravno procesno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, Bihać/Sarajevo, 2001.;

Gelevski Simeon, Upravno procesno pravo, Tiha, Skopje, 1997.

Kamarić Mustafa i Festić Ibrahim, Upravno pravo (Opšti dio, Treće izmijenjeno izdanje), Editio iuristica, Sarajevo, 2004.

Kamarić Mustafa, Upravni postupak, Veselin Masleša, Sarajevo 1962.

Kosovac Mladen, Zbirka obrazaca i primera akata za praktičnu primenu Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, Novinska ustanova Službeni list SFRJ, Beograd, 1975.

Kozarčanin Hakija i Kosovac Mladen, Komentar zakona o opštem upravnom postupku (prvo izdanje), Pravno ekonomski centar Beograd, Beograd 1977.

Krbek Ivo, Diskreciona ocjena, Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1937.

Krbek Ivo, Upravno pravo FNRJ, Druga knjiga, Savremena administracija, izdavačko štamparsko preduzeće Beograd 1957.

Krbek Ivo, Zakon o opštem upravnom postupku sa objašnjenjima, sudskom praksom i registrom pojmova, Savremena administracija, Beograd, 1965.

Krijan Pero, Komentar zakona o upravnom postupku FBiH sa sudskom praksom, Sarajevo, 1999.

Krijan Pero, Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije BiH, Sarajevo, 2002.

Krijan Pero, Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije BiH, Sarajevo, 2005.

Krijan Pero, Upravni postupak i upravni spor, Pravni institut Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, Mostar, 1998.

Mandić Mladen, Upravno procesno pravo/Upravni spor, Panevropski univerzitet Apeiron, Banja Luka, 2009.

Matović Ivan, Upravni postupak, Školska knjiga, Zagreb, 1985.

Popović Slavoljub, Komentar zakona o opštem upravnom postupku, Novo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1983.

Popović Slavoljub, Komentar zakona o opštem upravnom postupku, Savremena administracija, Beograd, 1978.

Popović Slavoljub, Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1982.

Sudska praksa preuzeta iz navedenih komentara Zakona o upravnom postupku Federacije BiH.