

Maša Alijević^{*1}
Derviš Zahirović^{*2}

IZVRŠENJE UPRAVNOSUDSKIH ODLUKA U BOSNI I HERCEGOVINI

SAŽETAK

Cilj rada je dati analizu upravnog spora u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, te ukazati na otvorena pitanja koja se javljaju u ovom pravnom području, a koja su aktuelna i značajna u kontekstu integracija u Evropsku Uniju. U tom smislu, potrebno je dati prikaz realnog stanja u provođenju upravnog spora, zatim analizirati probleme u izvršavanju upravnosudskih odluka u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine. U radu će se, pored navedenog, ukazati i na probleme u izvršenju upravnosudskih presuda u svjetlu člana 6. stava 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kroz praksu domaćih sudova ali i praksu Evropskog suda za ljudska prava, te predložiti načini za prevazilaženje problema u upravnom sudovanju u Bosni i Hercegovini.

157

Ključne riječi: upravno sudstvo, upravni spor, upravni akt, upravne odluke.

UVOD

Sudske odluke donesene u upravnom sporu imaju veliki značaj na ostvarivanje prava i pravnih interesa građana. 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.

Ustavna garancija sudskega nadzora zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javna ovlaštenja, propisano je u većini modernih ustava. Iako je sudska nadzor nad radom uprave usmjerena

¹ Doc.dr., Pravni Fakultet, Univerzitet u Zenici

² Doktorantica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici

u prvom redu na zaštitu prava građana, on veoma snažan uticaj ima i na ekonomiju svake države, s obzirom na to da trgovina, ali i ulaganja, općenito, velikim dijelom zavise upravo o odlukama javnopravnih tijela. Učinkovit rad upravnih sudova pridonosi i transparentnosti rada uprave, predstavlja važan segment u borbi protiv korupcije, te predstavlja osnovnu polugu u sistemu zakonite, učinkovite i moderne javne uprave.

Upravnosudske presude, kao i presude drugih sudova su obavezne, pri čemu se, naravno, misli na pravosnažne presude, a pravosnažna presuda u upravnom sporu je presuda protiv koje nije moguće koristiti redovno pravno sredstvo. Kako je upravni spor po pravilu jednostepen jer je žalba dozvoljena samo kad je u određenim stvarima posebnim zakonom propisana, u najvećem broju slučajeva, presude donesene po tužbi su odmah i pravosnažne. Specifičnost upravnog spora je, između ostalog, i u tome što sud po pravilu ne rješava samu upravnu stvar, već ocjenjuje zakonitost upravnog akta kojim je ona riješena. Obavezno presuda upravnih sudova je *conditio sine qua non* upravno - sudske zaštite.

Da bi sudska presuda postigla svoj cilj – zaštitu subjektivnih prava stranaka, kao i zaštitu objektivne zakonitosti – neophodno je osigurati mogućnost njene provedbe. Načini izvršenja upravnosudskih presuda, najčešće su normirani podzakonskim aktima ili nekim drugim zakonima, a sve to je potrebno uskladiti sa ustavnim garancijama i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, tačnije njenim članom 6, što predstavlja jedan složen pravni izazov. Upravnosudskim odlukama je potrebno dati jedno posebno mjesto u naučnoj i stručnoj literaturi, a s obzirom da i odluke sudova predstavljaju jedan od izvora prava, bez obzira radi li se o pravu jedne konkretnе države ili međunarodnom pravu. Osim navedenog, potrebno je obratiti pažnju i na kvalitet odluka, a čija komponenta jeste i samo izvršenje.

Neosporno je to da je izvršenje odluke sastavni dio kvalitetne sudske odluke, jer bi u suprotnom ona bila samo mrtvo slovo na papiru. Pravo na pravično suđenje sadrži u sebi i pravo na izvršenje sudske odluke odmah nakon njihove pravosnažnosti, inače pravo zagarantovano odredbama člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ne bi imalo nikakvog učinka. Pravila o izvršenju odluka danas, u modernim državama su dorađena i jako fleksibilna, zavisno od interesa koji se njima štiti: zaštita individualnog interesa, zaštita prava tužitelja i zaštita javnog interesa u širem smislu. Sudovi, nadležni za upravne stvari, najčešće na raspolaganju imaju različita sredstva za prisilno izvršavanje odluka poput sudske penala, sudske naloga i drugih sredstava, najčešće normiranih u zakonima o izvršnom postupku država koje su u fokusu razmatranja autora ovog rada. Idealna situacija bi bila, kada bi se odluke, pa tako i

upravnosudske, izvršavale dobrovoljno. Međutim, takve situacije u praksi su rijetke. Najčešći problemi koji se javljaju prilikom izvršenja upravnosudskih odluka jesu problemi koji se odnose na postupanje organa uprave.

Uprkos imperativu koji proizilazi iz izvršne presude upravnog suda, neka tijela uopće ne donose pojedinačne odluke koje su prema zakonskim odredbama i u skladu s presudama suda obavezna donijeti, dok druge i ako donešu novu pojedinačnu odluku, odstupaju njenim sadržajem od sadržaja presude.

1. Upravni spor u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine

Ustav BiH ne poznaje upravni spor, što općenito znači da upravni spor u BiH nema ustavni rang. Moglo bi se eventualno ustvrditi da Ustav BiH indirektno pominje upravni spor, ekstenzivnim tumačenjem čl. II/2 Ustava BiH u vezi sa čl. 6 st. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP). Ovo pogotovo zbog toga što je BiH Evropsku konvenciju prihvatile zaključivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma „i zato je toj konvenciji data nadustavna kategorija“.³

Prema odredbama Zakona o upravnim sporovima (ZUS) Federacije BiH u slučaju da se tužba uvažava presudom se upravni akt poništava i rješava upravna stvar. Takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt. Ukoliko je, pak, tužba podnesena na osnovu člana 20. Zakona, a sud nađe da je opravdana, presudom će uvažiti tužbu i odrediti u kojem smislu će nadležni organ donijeti rješenje. Ako nadležni organ ne postupi po presudi, odgovorno lice u tom organu čini tešku povredu službene dužnosti protiv koje je nadležni sud dužan pokrenuti disciplinski postupak.

ZUS Federacije BiH normira da „radi ostvarivanja sudske zaštite prava građana, privrednih i drugih društava, ustanova i drugih pravnih osoba u Federaciji BiH, kantonu, gradu i općini i radi osiguranja zakonitosti, sudovi u upravnim sporovima odlučuju o zakonitosti akata kojima organi uprave i službe za upravu u općini i gradu, odnosno privredna i druga društva, ustanove i druge pravne osobe koje imaju javne ovlasti (rješavaju o pravima i obavezama pojedinaca i pravnih osoba u pojedinačnim upravnim stvarima“ iz čega možemo jasno vidjeti šta je to predmet upravnog spora.

Kada su u pitanju stranke u upravnom sporu, zakonodavac normira da se u ulozi tužioca može pojaviti pojedinac, pravna osoba ili druga osoba iz člana 2. Zakona (upravni organ, služba za upravu, poslovna jedinica ekonomskih društava, naselja tj. grupe koje nemaju svojstva pravnih osoba,

³ Više o tome u N. Pobrić, *Upravni spor u Federaciji Bosne i Hercegovine* - mogućnost odlučivanja u sporu pune jurisdikcije, u E. Šaćirević, *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, CJP, 2012.

nadležni pravobranitelj, ombudsmen).⁴ Identična je odredba i u članu 14. ZUS-u BiH.

Prema pravnim pravilima koja su propisana zakonima o upravnim sporovima u RS, BDBiH i FBiH, treće lice kome bi poništavanje osporenog upravnog akta neposredno bio na štetu (zainteresirano lice) ima u sporu položaj stranke. Tako su npr. u stambenoj oblasti, raniji nosilac stanarskog prava i lice kome je to pravo priznato u toku rata, s potpuno suprotnim zahtjevima i interesima u slučaju kad se upravnim aktom nadležnog organa rješava o tome kome pripada pravo na korištenje stana.⁵ Ako stranka koja je nezadovoljna donešenim rješenjem pokrene upravni spor, u toj situaciji stranka kojoj je priznato pravo na korištenje stana ima interes da se donešeno rješenje u toj stvari ne poništi u upravnom sporu i zbog toga se ima pravo u pokrenutom upravnom sporu pojaviti na strani tuženog organa, kao lice zainteresirano za ishod tog spora. Zainteresirano lice ima onaj procesni položaj koji imaju tužilac i tuženi: ima pravo da mu se dostavi tužba na odgovor, da daje izjave, podnosi dokaze, da bude pozivano na raspravu ako se održava, da bude saslušan, i da se u svim pravima i obavezama tretira kao stranka. Prema odredbama čl. 2. ZUS-a FBiH zainteresirano lice je ono lice - pojedinac ili pravno lice, koje je učestvovalo u upravnom postupku radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa. Zainteresiranom licu se priznaje aktivna legitimacija za pokretanje upravnog spora, ako smatra da mu je upravnim aktom povrijedeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu ali pod sljedećim uvjetima: da se radi o pojedincu ili pravnom licu koje je učestvovalo u upravnom postupku radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa i da to lice smatra da mu je upravnim aktom povrijedeno neko pravo ili pravni interes.

Vijeće Apelacionog odjeljenja Suda BiH u presudi koja za predmet ima rješavanje spora između Kancelarije za razmatranje žalbi BiH kao tužene strane i „GANGES“ d.o.o. Dobojski, kao tužioca, a u pitanju postupka javnih nabavki. Pobijanim rješenjem vijeća za upravne sporove odbačena je tužba tužioca podnesena protiv rješenja tužene Kancelarije za razmatranje žalbi BiH. Tim rješenjem tužene usvojena je žalba tužioca „GANGES“ d.o.o. Dobojski, kojom je poništeno Obavještenje o izboru najpovoljnijeg ponuđača, Odluka po prigovoru i tenderska dokumentacija, kao i obavještenje o nabavci oglašeno u „Službenom glasniku“ u djelu koji se odnosi na Lotove

⁴ član 14. ZUS-a Federacije Bosne i Hercegovina („Službene novine Federacije BiH“, broj: 11/05)

⁵ Modul 4, *Izvršna i upravna oblast, VSTV*, Sarajevo 2009, 133-134.

⁶ Presuda vijeća Apelacionog odjeljenja Suda BiH, broj: S1 3 U 013506 15 Uvp od 27. 5. 2015. godine

4 i 5 javne nabavke rezervnih dijelova za pneumatski dio lokomotiva. Vijeće za upravne sporove je zaključilo da osporenim rješenjem tužene nije povrijedeno pravo tužioca ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu, a ovo iz razloga što je osporenim konačnim upravnim aktom tuženog uvažena žalba tužioca, poništene odluke ugovornog organa, kao i cijelokupan postupak koji se odnosi na LOT 4 i LOT 5, za nabavku rezervnih dijelova za pneumatski dio lokomotiva, pa s tim u vezi tužiocu ne pripada pravo pokretanja upravnog spora protiv odluke kojom nije povrijedeno neko njegovo pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu. Međutim, apelaciono vijeće smatra da je ovakav stav vijeća za upravne sporove zasnovan je na pogrešnoj primjeni odredbe člana 2. stav 1. tačka 1.) Zakona o upravnim sporovima BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 19/02 do 74/10). Pravo pokretanja upravnog spora u smislu člana 2. stav 1. tačka 1.) navedenog zakona ima, između ostalih, i građanin ili pravno lice ako je konačnim upravnim aktom povrijedeno neko njegovo pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu.

Upravni spor se može pokrenuti samo protiv konačnih upravnih akata i to tužbom aktivno legitimisanog lica. Na sva četiri nivoa vlasti BiH u čijim nadležnostima je zakonsko reguliranje materije upravnog spora, predmet upravnog spora je jedinstveno uređen i odnosi se samo na konačan upravni akt, kao pojedinačni akt kojim se rješava o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica. ZUS Federacije BiH normira izuzeće od gore navedenih mogućnosti na način da upravni spor nije moguće pokrenuti

161

- protiv akata donijetih u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora;

- protiv akata donijetih u stvarima o kojima se po izričitoj odredbi Zakona ne može voditi upravni spor;

- u stvarima o kojima na osnovu ustavnih ovlaštenja, odlučuju domovi Parlamenta Federacije BiH ili predsjednik Federacije BiH i jedan od potpredsjednika Federacije BiH, odnosno zakonodavno tijelo kantona.⁷ Ukoliko je nadležno tijelo prilikom donošenja akata prekoračilo granice svojih nadležnosti ili pak akt nije donijelo na osnovu svojih ustavnih ovlaštenja postoji mogućnost pokretanja spora.

Upravni spor moguće je pokrenuti protiv akta donesenog u upravnom postupku od strane upravnog organa i to akta donesenog u drugostepenom postupku. Zakoni država koje su u fokusu ovog rada normiraju mogućnost pokretanja upravnog spora i protiv akta donesenog u prvostepenom postupku pod uslovom da na taj akt nije bilo moguće izjaviti žalbu. Također, spor je moguće pokrenuti i protiv „nepostojećeg upravnog akta“, tj. u slučaju „šutnje uprave“.

⁷ Član 11. Zakona o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine, („Službene novine Federacije BiH“, br. 9/05)

Dakle, ukoliko organ u prvostepenom postupku bez prava na žalbu, drugostepenom postupku ili u slučaju „šutnje uprave“ ne bude donesen odgovarajući upravni akt, aktivno legitimirano lice ima mogućnost pokretnja upravnog spora pred nadležnim sudom.

Kada se tužbom pobija zakonitost upravnog akta, ona nije usmjerena protiv donosioca akta, *in personam*, već samo protiv akta neposredno, *in rem*. Tako se, u članu 21. stav 1. ZUS-a Federacije BiH propisuje (uz ostalo), da se u tužbi mora navesti „broj i datum upravnog akta protiv kog je tužba podnesena“. U slučaju tužbe zbog „šutnje uprave“ zahtjev je usmjerен *in personam*, prema organu od kojeg se traži donošenje akta.⁸

Načelo obaveznosti sudske presude u upravnim sporovima jasno je zastupljeno u ZUS-u BiH, tačnije u članu 3. koji normira sljedeće: „Presude suda BiH, donesene u upravnim sporovima su konačne i obavezujuće u skladu sa odredbama ovog zakona“, što bi konačno značilo da presude donesene u upravnom sporu imaju snagu zakonske istine u pogledu spornog odnosa koji je raspravljen, odnosno one su pravosnažne. Poput presuda donesenih u drugim postupcima, presude donesene u upravnom sporu postaju pravosnažne u onom momentu kada se ne mogu pobijati redovnim pravnim sredstvima.⁹ Dakle, jasno je da je upravna stvar presuđena i za sve stranke u sporu ona se ima smatrati *res iudicata*, što prema načelu *ne bis in idem* ima za posljedicu da se o njoj više ne može raspravljati.

U kojim slučajevima sud donosi rješenje, u Federaciji BiH, normira član 25. ZUS-a Federacije BiH, gdje se navode razlozi zbog kojih će sud odbaciti tužbu rješenjem.¹⁰

Obavezna snaga sudske presude proizilazi iz njenog normativnog karaktera u kojem dominantnu ulogu ima obilježje autoritativnosti upravnog pojedinačnog akta.

Kada je u pitanju obaveznost sudske presude donesenih u upravnom sporu ona se odnosi prije svega na sud, zatim na stranke u postupku i zainteresirana lica. Prilikom izvršenja upravnosudske presude moguće je da nastane takva situacija u kojoj može biti donesen novi upravni akt kojim se obezbjeđuje izvršenje sudske presude, te povodom njega može nastati

⁸ N. Pobrić, 2012, 109.

⁹ M. Kamarić/I. Festić, *Upravno pravo-opšti dio*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009. 567.

¹⁰ Ako je tužba neblagovremena (član 18), prijevremena (član 10) ili podnesena od neovlaštenog lica (član 2), ako akt koji se tužbom osporava nije upravni akt (član 8), ako je očigledno da se upravnim aktom koji se tužbom osporava ne dira u pravo tužioca ili u njegov neposredni lični interes zasnovan na zakonu (član 14), ako se protiv upravnog akta koji se tužbom osporava mogla izjaviti žalba, ali da žalba nije izjavljena (član 9), ako se radi o stvari o kojoj se, ne može voditi upravni spor (član 11) i ako već postoji pravomoćna sudska odluka donesena u upravnom sporu o istoj stvari.

novi upravni spor, tada sud nije vezan za ono što je u presudi doneseno. Svi ostali subjekti su dužni da poštuju ono što je sud odlučio. Kada sud poništi konačni upravni akt protiv kojeg je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio prije nego što je poništeni akt donesen.¹¹ Ako je potrebno umjesto poništenog konačnog upravnog akta donijeti novi upravni akt, nadležna institucija dužna je da ga doneše bez odgađanja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana dostavljanja presude. Nadležna institucija je pri tome vezana pravnim shvatanjem Suda i primjedbama u pogledu postupka.

Ukoliko nadležna institucija, nakon što sud poništi upravni akt, doneše upravni akt protivno pravnom shvatanju Suda ili protivno primjedbama Suda u pogledu postupka, te tužilac podnese novu tužbu, Sud je dužan u ovim slučajevima poništiti pobijani konačni upravni akt i sam riješiti stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje konačni upravni akt nadležne institucije.¹²

„Kada je po žalbi stranke poništeno prvostepeno rješenje i predmet vraćen na ponovno odlučivanje prvostepenom upravnom organu, prvostepeni sud ne može tužbu odbaciti zbog nedostaka pravnog interesa zasnovanog na zakonu, nego mora cijeniti da li je drugostepeni organ pri donošenju rješenja postupao u skladu sa zakonom i da li je u skladu sa propisima imao dovoljno razloga za poništenje toga akta ili ne, pa o tome mora donijeti meritornu odluku kojom će tužbu odbiti ili uvažiti.“¹³

163

ZUS dalje normira da u slučaju da institucija novi upravni akt ili novi upravni akt u izvršenju presude, ne doneše odmah, a najkasnije u roku od 15 dana, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta, a u slučaju da nadležna institucija ne postupi ili ako dostavi obavještenje koje po ocjeni Suda, ne opravdava neizvršenje sudske presude, Sud će donijeti odluku koja u svemu zamjenjuje konačni upravni akt nadležne institucije i dostaviti je nadležnoj instituciji za izvršenje koja je dužna bez odgađanja izvršiti ovu odluku.

¹¹ Člana 62. Zakona o upravnom sporovima Bosne i Hercegovine

¹² „Ako upravni organ posle poništenja njegovog akta od strane suda doneše novi upravni akt protivno pravnom shvatanju ili primjedbama suda, sud će po novoj tužbi riješiti samu stvar ako ima za to sve potrebne elemente, u protivnom će poništiti takav akt“ (SVS, broj Už-4846/54 od 21.1.1955).

¹³ Presuda Vrhovnog suda Federacije BiH, broj: 10 0 U 002155 13 Uvp od 28. 5. 2015. godine

Gotovo identične odredbe sadrži i ZUS Federacije BiH,¹⁴ kao i ZUS Republike Srpske.¹⁵

Poništavanjem upravnog akta u upravnom sporu nastaju određene obaveze za tuženi organ koji je donio taj poništeni akt:

- da ne učini ništa što bi bilo protivno sudske presudi kojom je osporen akt poništen;
- na mjesto poništenog upravnog akta mora donijeti novi upravni akt;
- upravni akt mora donijeti bez odgode, a najkasnije u roku od 15 dana od dana dostavljanja presude;
- pri donošenju novog upravnog akta u svemu se pridržavati pravnih shvaćanja suda, kao i njegovih primjedaba u vezi s provedenim upravnim postupkom.¹⁶

Kada je u pitanju obaveznost presude prema tužitelju možemo navesti različite situacije. Kada je upravnosudskom odlukom odbijena tužiteljeva tužba, tada upravni akt donesen u upravnom postupku ostaje na snazi i njegova pravna situacija se ne mijenja. U slučaju da se upravni akt poništava upravnosudskom odlukom, tužitelj ima pravo zahtijevati donošenje novog upravnog akta u skladu sa odredbama ZUS-a, koji mora biti donesen u skladu sa pravnim tumačenjem upravnosudske presude i sa onim što je bila namjera suda u konkretnom sporu. Dalje, u situaciji kada organ uprave propusti da u zakonskom roku doneše novi upravni akt ili pak, doneše takav akt koji nije u skladu sa upravnosudskom odlukom, tužitelj može zahtijevati od suda da sam riješi upravnu stvar ili pokrenuti novi upravni spor povodom akta koji nije donesen sa upravnosudskom odlukom.

Zainteresirana osoba u upravnom sporu ima položaj stranke u postupku i njen interes je uglavnom suprotan od interesa tužitelja. S obzirom da načelo obaveznosti presude obavezuje stranke u postupku, a zainteresirana osoba to ovdje jeste, donosena upravnosudska odluka, slijedom navedenog, obavezuje i zainteresiranu osobu, bez obzira što ona *de facto* nije učestvovala u postupku. Zainteresiranoj osobi je data mogućnost da traži ponavljanje upravnog spora ukoliko u njemu nije učestvovala.

¹⁴ Vidi član 57., 58. i 59. Zakona o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine, („Službene novine Federacije BiH“, br. 9/05)

¹⁵ Vidi član 50., 51. i 52. Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 109/05, 63/11)

¹⁶ P. Krijan, *Komentar zakona o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine sa sudskom praksom*, Globe line, Sarajevo, 2001., 330.

Zainteresirana osoba, također može pokrenuti upravni spor u slučaju kada sud uvaži tužbu tužitelja, te poništi osporavani upravni akt, upravni organ doneše novi akt, kojim nije zadovoljna, te tada ima ulogu tužitelja.

Napomenut ćemo još da su u praksi rijetke situacije kada se organ čiji je upravni akt poništen, suprotstavlja суду na način da prilikom donošenja novog upravnog akta ne postupi po pravnom mišljenju datom u upravnosudskoj odluci. Razlozi su, prije svega, jer je to nedopustivo sa stajališta načela zakonitosti i odnosa upravne i sudske vlasti u pravnom sistemu.¹⁷ O tome ko i na koji način treba da sproveđe odluke, odnosno da prati izvršenje, nema odredbi. Neosporno je kako je navedenim zakonskim odredbama izvršenje presuda na organima na koje se i odnosi „obaveznost presuda“, što bi značilo da se za izvršenje presuda trebaju „pobrinuti“ organi uprave, institucije ili sudovi, na način da će organi uprave donijeti novi upravni akt koji mora biti u skladu sa presudom ili da će sud, ukoliko je tako odlučeno, donijeti novi upravni akt, koji u potpunosti zamjenjuje akt upravnog organa.

Nakon poništenja osporenog upravnog akta presudom donijetom u upravnom sporu, tuženi je donio novi upravni akt, a tužiocu su podnijeli tužbu суду kojom su pokrenuli protiv novog upravnog akta upravni spor, tvrdeći da je tuženi donio novi upravni akt protivno pravnom shvatanju suda i primjedbama suda u pogledu postupka. Nakon toga, tužiocu su суду podnijeli i zahtjev za izvršenje pomenute presude donijete u upravnom sporu. Sud je zahtjev za izvršenje te presude odbio. Vrhovni sud obrazlaže sljedeće: ”Tužiocu su, kako to proizlazi iz sadržaja zahtjeva za izvršenje sudske presude, taj zahtjev podnijeli, saglasno odredbama čl. 62. ZUS-a, jer da je tužena (...) poslije poništenja upravnog akta, donijela novi akt protivno pravnom shvatanju suda i primjedbama suda u pogledu postupka. Medutim, sud je u konkretnom slučaju presudom (...) poništio odluku (...) koja se osporavala u tom upravnom sporu. U ponovnom postupku tužena je donijela novu odluku (...) protiv koje su tužiocu podnijeli tužbu. Kod takvog stanja stvari, u tom upravnom sporu će se moći ispitati prigovori u smislu nepostupanja tužene strane po pravnom shvatanju i primjedbama suda iz presude... Zbog toga nije moguće izvršiti presudu suda na način kako su to tražili tužiocu, pogrešno se pozivajući na odredbu čl. 63. ZUS-a, koja regulira situaciju kad tuženi organ ne doneše u roku od 30 dana, umjesto poništenog novi upravni akt, što ovdje nije slučaj, jer je tužena u ponovnom postupku donijela novu odluku čiju zakonitost su tužiocu

165

¹⁷ Obaveznost presuda donesenih u upravnim sporovima normirana je u članovima 57., 58. i 59. Zakona o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine, te članovima 62. do 67. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, i članovima 50. do 53. Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske.

osporili u upravnom sporu podnošenjem tužbe protiv te odluke. Na osnovu izloženog, primjenom odredbe čl. 59. ZUS-a, a shodnom primjenom odredaba čl. 175 ZPP-a ('Sl. glasnik RS', br. 58/03 i 85/03), odlučeno je kao u dispozitivu ovog rješenja.¹⁸

Osim toga, ranije pobrojani zakoni o upravnim sporovima koji važe na teritoriji BiH, također, sadrže odredbe kojima se određuje da će se za sva pitanja koja nisu regulirana u zakonima o upravnim sporovima, primjenjivati odgovarajuće odredbe parničnih postupaka.

Tužba ne spriječava izvršenje upravnog akta protiv kojeg je podnesena. Međutim, tužitelj može tražiti odlaganje izvršenje osporenog upravnog akta, do donošenja sudske odluke, s tim da se primarno odlaganje izvršenja traži od organa uprave koji je nadležan za izvršenje, ali je odlaganje izvršenja moguće tražiti i od suda, pod uslovom da tužitelj odlaganje izvršenja nije prethodno tražio od organa uprave. Smatra se savremenom i naprednom evropskom zakonskom solucijom da se odlaganje izvršenja upravnog akta, od suda, može tražiti i prije podnošenja tužbe.¹⁹

S. Dedić u dijelu knjige „Upravno procesno pravo“²⁰ objašnjava institut žalbe u upravnom sporu, odnosno postojanje žalbe kao redovnog pravnog lijeka u upravnom sporu od strane kantonalnih sudova ako su odluke zasnovane na federalnom zakonu ili drugom federalnom propisu ili ako su povrijedjena pravila federalnog zakona o postupku koja su imala uticaja na rješavanje stvari. O ovim žalbama odlučuje Vrhovni sud. No, moramo uzeti u obzir da je navedeno djelo S. Dedić objavio 2001. godine, te zaključujemo da je takvo rješenje i takav model upravnog spora u Federaciji BiH postojao prije stupanja na snagu ZUS-a Federacije BiH 2005. godine.²¹ Upravo ovaj novi ZUS Federacije BiH normira da se protiv odluke donesene u upravnom sporu ne može izjaviti žalba.²²

Stranka koja nije zadovoljna presudom može da podnese zahtjev za ocjenu zakonitosti, zahtjev za vanredno preispitivanje odluke i zahtjev za ponavljanje postupka.

Novi procesni zakoni na području BiH napuštaju zahtjev za zaštitu zakonitosti, kao vanredni pravni lijek, ali u vezi s tim, u upravnim sporovima na području BiH nisu jedinstvena rješenja. Prema ZUS-u FBiH i ZUS-u RS zahtjev za zaštitu zakonitosti, kao vanredni pravni lijek protiv konačne

¹⁸ Presuda Vrhovnog suda Republike Srpske, odluka, broj: U-213/05 od 13.07.2005. godine

¹⁹ Više o tome u N. Pobrić, 2012.

²⁰ S. Dedić, *Upravno procesno pravo*, Magistrat, Sarajevo, 2001., 298.

²¹ Upravni spor u BiH, kao i u entitetima FBiH i RS je jednostepen, dok je upravni spor u BD dvostepen.

²² Član 40. ZUS-a Federacije Bosne i Hercegovine

odluke donijete u upravnom sporu, nije dozvoljen. Međutim, prema odredbama ZUSA- BiH protiv konačne odluke Upravnog odjeljenja Suda BiH i protiv konačne odluke najvišeg suda BDBiH donešene u upravnom sporu, zahtjev za zaštitu zakonitosti, kao vanredni pravni lijek, dozvoljen je.²³ Ovaj zahtjev moguće je podnijeti u slučajevima ako je konačnom odlukom Upravnog odjeljenja Suda BiH i konačnom odlukom najvišeg suda BDBiH donešene u upravnom sporu došlo do povrede zakona BiH ili povrede pravila postupka koji je prethodio donošenju pobijane odluke, i to u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke.

Zahtjev za vanredno preispitivanje odluke je pravno sredstvo koje koristi stranka protiv pravosnažne odluke suda čija nadležnost u upravnom sporu nije određena za cijeli teritoriju Federacije BiH. Radi se o odlukama koje su donijeli viši sudovi prilikom rješavanja upravnog spora. Zahtjev se može podnijeti i protiv odluke i protiv rješenja. Razlozi zbog kojih se ovo pravno sredstvo može uložiti jesu povreda materijalnog prava i povreda pravila postupka koje su mogle uticati na rješavanje stvari. Zahtjev za vanredno preispitivanje ne može podnijeti zbog povrede pravila postupka koja se odnosi na pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje.²⁴

Nakon što sud razmotri zahtjev za vanredno preispitivanje odluke na raspolaganju mu stoje dvije mogućnosti: da doneše rješenje kojim odbacuje zahtjev ili presudu kojom odbija ili uvažava zahtjev.

Sud će rješenjem odbaciti zahtjev za vanredno preispitivanje odluke ukoliko je zahtjev nedozvoljen ili neblagovremen, odnosno ukoliko ga je podnijelo neovlašteno lice.

Presudom kojom sud odlučuje o zahtjevu za vanredno preispitivanje odluke, bilo da zahjev odbija ili uvažava, nadležni sud može ukinuti ili preinačiti osporavanu sudsку odluku. Kada se radi o ukidanju odluke od strane višeg suda od onog koji je odluku donio predmet se vraća tom sudu koji ju je prvobitno i donio (nižem sudu). No, kada se radi o ukidanju odluke od strane istog suda koji ju je donio, odluka se vraća vijeću, odnosno sudiji pojedincu. Tačnije ZUS Federacije BiH normira da ukoliko Vrhovni sud Federacije ukine sudsку odluku predmet vraća kantonalmu sudu čija je odluka ukinuta, a ako kantonalmi sud ukine sudsку odluku predmet vraća vijeću odnosno sudiji pojedincu čija je odluka ukinuta. Taj sud, odnosno vijeće ili sudija pojedinac dužni su da izvedu sve procesne radnje, da rasprave pitanja na koja im je ukazao nadležni sud i da donešu odgovarajuću odluku.

²³ Više o tome u N. Pobrić, 2012.

²⁴ Član 41. stav 4. ZUS-a Federacije Bosne i Hercegovine

Vanredni pravni lijek prema zakonskim odredbama predstavlja i ponavljanje postupka, a moguće je slučajevima:²⁵

- ako stranka sazna za nove činjenice ili nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi nove dokaze na osnovu kojih bi spor bio povoljnije riješen za nju;
- ako je do odluke suda došlo uslijed krivičnog djela sudije ili zaposlenika u sudu, ili je odluka isposlovana prevarnom radnjom zastupnika ili punomoćnika stranke, njegovog protivnika ili protivnikovog zastupnika ili punomoćnika, a takva radnja predstavlja krivično djelo;
- ako je odluka zasnovana na presudi donesenoj u krivičnoj ili građanskoj stvari, a ta presuda je kasnije ukinuta drugom pravomoćnom sudskom odlukom;
- ako je isprava na kojoj se zasniva sudska odluka lažna ili lažno preinačena, ili ako je svjedok, vještak ili stranka prilikom saslušanja pred sudom dao lažan iskaz, a odluka suda se zasniva na tom iskazu;
- ako stranka nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi raniju sudsку odluku donesenu u istom upravnom sporu;
- ako stranci odnosno zainteresiranom licu nije bila data mogućnost da učestvuje u upravnom sporu.²⁶

Zahtjev za ponavljanje postupka se podnosi u vidu prijedloga, a ne tužbe nadležnom суду за rješavanje. Nakon što суд razmotri zahtjev na raspolaganju mu stoje dvije mogućnosti: da doneše rješenje kojim se prijedlog odbacuje iz procesnih razloga ili da doneše presudu kojom se prijedlog odbija, odnosno prijedlog se usvaja, a ranija odluka se stavlja van snage i rješava se stvar.

No, u praksi je to sasvim drugačije. Postavlja se pitanje, šta pojedinac, građanin može uraditi ukoliko upravni organ bez razloga ne postupa u skladu sa presudom, odnosno ne doneše upravni akt u njegovom interesu?

S obzirom da ljudska prava, a ovdje konkretno mislimo na prava zagarantirana 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,

²⁵ Modul 1, *Upravno pravo*, VSTV, Sarajevo, 2007, str. 160.

²⁶ „Stranka nije učinila vjerovatnim zakonski osnov za ponavljanje okončanog upravnog spora zbog novih činjenica i novih dokaza, kada sam sud nije utvrdio činjenično stanje nego odluku donio na podloži činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku, niti zakonski osnov za ponavljanje postupka zbog sticanja mogućnosti da upotrijebi raniju sudsку odluku donesenu u istom upravom sporu, isticanjem u tužbi da je rješenjem prvostepenog upravnog organa slična upravna stvar riješena drugačije nego u odluci suda kojom je okončan upravni spor, zbog čega takvu tužbu za ponavljanje postupka treba odbaciti.“ (Vrhovni sud FBiH, U-1103/00 od 05.07.2000)

a što su već odavno prihvatili i sudovi u BiH, stranka odnosno građanin koji čeka na izvršenje svoje upravnosudske odluke može tražiti zaštitu svojih, naprijed navedenih, ustavom zagarantiranih prava kod nadležnih sudova putem institucije ombudsmena. Ovdje svakako moramo istaći, da nakon apelacije Ustavnom суду BiH, Ustavnom суду FBiH ili Ustavnom суду RS-a, pojedincu koji predugo čeka na izvršenje odluke iz upravnog spora, preostaje i mogućnost podizanja tužbe pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu, koji je već rješavao o ovom pitanju, ali i pred kojim se nalaze tužbe pojedinica ili grupa građana, o kojima će tek rješavati.

Neki od predmeta o kojima je odlučivao Evropski sud za ljudska prava, a tiču se neizvršenja pravosnažnih presuda sudova u BiH su: *Mišković protiv Bosne i Hercegovine*,²⁷ *Bokan i drugi protiv Bosne i Hercegovine*,²⁸ *Čolić i drugi protiv Bosne i Hercegovine*²⁹ i druge.

U navedenim slučajevima aplikantima je bio dosuđen određeni iznos na ime materijalne štete, koji im za duži vremenski period nije bio isplaćen, te nakon što su iscrpili sve pravne lijekove u BiH, podnose aplikacije pred ESLJP, žaleći sa na povredu prava zagarantiranih odredbama člana 6. EKLJP, tačnije na pravo na izvršenje presude. Pa tako ESLJP u odluci *Bokan i drugi protiv Bosne i Hercegovine* odlučuje sljedeće: “*Imajući u vidu dužinu perioda neizvršavanja presuda o kojima je riječ (od preko dvije godine do deset godina nakon dana ratifikacije Konvencije od strane Bosne i Hercegovine), i nakon što je ispitao sve relevantne okolnosti, Sud ne vidi razloga za odstupanje od svoje prethodne prakse. Prema tome, došlo je do povrede člana 6. Konvencije i člana 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju...*”.

169

2. Problemi u izvršavanju upravnosudskih odluka u Bosni i Hercegovini

Glavna funkcija regulacije izvršenja jest podvrgavanje adresata pravnog poretku zahtjevima koje taj poretk postavlja u konkretnom slučaju, kada izostane njegova spontana realizacija, pa nije postignuta podudarnost pravnoga i faktičnog. Izvršenje je jedna od dviju osnovnih funkcija u procesu pružanja pravne zaštite. Prva je funkcija ispitna ili kognicijska, koja se u upravnom sporu realizira donošenjem presude upravnog suda,

²⁷ Presuda ESLJP *Mišković protiv Bosne i Hercegovine* (Aplikacija broj 7194/12) od 08.07.2014. godine

²⁸ Presuda ESLJP *Bokan i drugi protiv Bosne i Hercegovine* (Aplikacije brojevi: 54629/11, 10092/11, 15543/12, 17787/12 i 43605/12) od 22.07.2014. godine

²⁹ Presuda ESLJP *Čolić i drugi protiv Bosne i Hercegovine*, (Aplikacije brojevi: 218/07, 1240/07, 1242/07, 1335/07, 1368/07, 1369/07, 3424/07, 3428/07, 3430/07, 3935/07, 3940/07, 7194/07, 7204/07, 7206/07 I 7211/07), od 10.11.2009. godine.

a druga je funkcija prisilne realizacije, tj. izvršenja, kod koje se više ne ulazi u meritum pitanja riješenog kognicijskom funkcijom, uz što se veže presumpcija istinitosti sadržaja, a stoga i presumpcija postojanja obaveze utvrđene tom odlukom.³⁰

Obaveze koje nastanu u sporu mogu biti novčane i nenovčane, s tim da kada je u pitanju upravni spor obaveze su uglavnom nenovčane, te one uglavnom predstavljaju obavezu organa uprave da donese novi upravni akt, koji će biti u skladu sa pravnim mišljenjem sadržanim u presudi, iako istražujući o ovoj temi pronašli smo zaista veliki broj presuda koje se odnose na isplatu novčanih iznosa što predstavlja obavezu jedne strane u sporu.

Kada je u pitanju neizvršavanje nenovčanih obaveza, zajedničko za pravni sistem BiH i susjednih država koje imaju istu ili sličnu pravnu stečevinu jeste tromost, glomaznost i nefunkcionalnost upravnog i sudskega sistema. A, evo o čemu je riječ. Sud svojom odlukom stavlja u obavezu organu uprave da doneše novi upravni akt koji će biti u skladu sa njegovim pravnim mišljenjem, no organ uprave i dalje smatra da ne treba da doneše takav upravni akt, te po tom pitanju ne poduzima mjere u izvršenju sudske odluke. Tužilac zatim, zavisno od načina na koji je zakonodavac konkretno izvršenje normirao, traži izvršenje odluke, te ponovno predmet biva vraćen sudu na razmatranje i tako se postupak odgovlači i komplicira. Naravno, da postoje slučajevi i kada sud svojom odlukom doneše takav akt koji u potpunosti zamjenjuje akt upravnog organa, ali izvršenje takve odluke i dalje je u rukama organa uprave, koji ponovno postupak izvršenja odgovlači.

Ustavni sud u presudi rješavajući apelaciju *Darie Božić*³¹ zapaža da je postupak pokrenut povodom apelanticinog zahtjeva za produženje registracije vozila, te da se, s obzirom na činjenice koje je trebalo utvrditi i dokaze koje je trebalo provesti, u konkretnom slučaju ne može govoriti o naročito složenom predmetu. Sumirajući predmetni postupak, Ustavni sud primjećuje da je u konkretnom postupku prvostepeni organ povodom apelanticinog zahtjeva donio rješenje nakon samo pet dana te da je drugostepeni upravni organ, odlučujući o apelanticinoj žalbi, donio rješenje nakon 15 dana od dana podnošenja žalbe. Nakon toga, Ustavni sud primjećuje da je Kantonalni sud presudom od 26. novembra 2014. godine poništilo rješenja drugostepenog i prvostepenog organa i predmet vratio prvostepenom organu na ponovno rješavanje.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zapaža da su prvostepeni i

³⁰ A. Rajko, Razlozi neizvršenja odluka upravnog suca i sredstva pravne zaštite u slučaju neizvršenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52, 2015, 244.

³¹ Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, AP 1504/12 od 26. februara 2015.

drugostepeni organ u kratkim periodima donosili odluke odlučujući o apelanticinom zahtjevu, odnosno njenoj žalbi. Međutim, Ustavni sud dalje obrazlaže da su prvostepeni i drugostepeni organ postupali nedjelotvorno s obzirom na to da je presudom Kantonalnog suda utvrđeno da su prvostepena i drugostepena odluka nepravilne i nezakonite, te su one poništene i predmet vraćen na ponovno rješavanje. S druge strane, kada je u pitanju postupanje Kantonalnog suda, Ustavni sud primjećuje da su Kantonalnom sudu trebale tri godine i šest mjeseci da, odlučujući o apelanticinoj tužbi, doneše presudu kojom je rješenja organa uprave poništilo i predmet vratio prvostepenom organu na ponovno rješavanje. Također, Kantonalni sud je u svom odgovoru na apelaciju naveo svoju obavezu da predmete rješava onim redoslijedom kojim su zaprimljeni u sud i da postupa prema Planu rješavanja starih predmeta u sudu koji je sačinjen po nalogu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, a osim toga, ukazao je na obavezu suda da rješava predmete koji su označeni kao hitni predmeti. S tim u vezi, Ustavni sud podsjeća na praksu Evropskog suda i vlastitu jurisprudenciju prema kojima je dužnost države da organizira svoj pravni sistem tako da omogući sudovima i javnim vlastima da se povinuju zahtjevima i uvjetima iz EKLJP.

Uzimajući u obzir da je izvršenje odluke, jedno od osnovnih načela upravnog spora, te da zakonodavstvo BiH propisuje da je neprovođenje obavezujućih odluke krivično djelo, postavlja se pitanje zbog čega organ uprave ne postupa u skladu sa izrekom presude. Ponekada je jako teško, čitajući samo presudu, tumačiti šta je sud htio da postigne njenim donošenjem, te organu uprave nije jasno kako treba da postupi i kada postupi to na kraju rezultira donošenjem pogrešnog upravnog akta. S druge strane, primjetno je i namjerno postupanje organa uprave suprotno pravnom mišljenju suda, no zakonodavac je propisivanjem sankcija za neizvršenje pravosnažnih i obavezujućih presuda, takvo postupanje ipak sveo na minimum.

Kada je u pitanju izvršenje presuda koje za posljedicu imaju ispunjavanje novčanih obaveza, razlog za neizvršavanje istih najčešće predstavlja nedostatak novčanih sredstava i način finansiranja organa uprave. Naime, organi uprave se finansiraju najčešće iz budžeta različitih nivoa (državnih, lokalnih) koji su limitirani novčanim sredstvima, te se za sve izdatke sredstva planiraju na godišnjem nivou. Problem predstavlja to što se izdaci za isplatu potraživanja po osnovu sudske presude uglavnom ne planiraju, pa kamate koje se obračunavaju radi neizvršenja presuda rastu i često premašuju početni iznos glavnice.

Sankcije za neizvršenje odluka predstavljaju instrument kojim se garantira efektivnost postupka, odnosno u ovom slučaju upravnog spora. Sankcijama koje pripisuje zakonodavac, organi uprave, su „prisiljeni“ izvršavati pravosnažne sudske odluke jer neizvršavanje istih u modernom

zakonodavstvu nema mjesta, normirano je kao činjenje krivičnog djela, te nadležni organi i ovlaštena lica su krivično odgovorna, a zakoni o upravnim sporovima u posebnim dijelovima propisuju novčane kazne.

O sankcijama u upravnom pravu piše Dr. Maciej Bernatt,³² te na primjeru Poljske tumači razloge, ali i efekte uvođenja sankcija u sistem upravnog prava, posebno obraćajući pažnju na efikasnost odluka i proceduralnu pravičnost.

U navedenom članku efikasnost je objašnjava i shvata onako kako je to Kotarbiński predložio. Prema njegovim riječima administrativne sankcije su mјere koje su adekvatne sa postizanje ciljeva, u ovom slučaju ciljeva upravnog prava. U isto vrijeme proceduralna pravičnost se može gledati kao vrijednost koju treba dovesti u sklad sa ciljevima postupka uz korištenje minimalnih sredstava. Proces nametanja sankcija ne smije isključivo da se bavi učinkovitošću, već treba da bude i efikasan i pravičan istovremeno.

Mogućnost da iznese prijetnje, kao i mogućnost izricanja novčane kazne u literaturi se ističe izuzetno djelotvornim sredstvom izvršenja sudskeih odluka donesenih u upravnom sporu. Važno pitanje koje se postavlja u kontekstu izvršenja odluka donesenih u upravnome sporu prijetnjom i izricanjem novčane kazne jest izriče li se takva kazna organu uprave ili osobi odgovornoj za izvršenje. Iako se zbog neizvršenja sudske odluke odgovornim drži organ uprave, kazna se u pravilu izriče službeniku tuženoga tijela odgovornome za izvršenje, državama pored ove osobe dopušteno je kazniti i čelnika javnopravnog tijela.³³

Pored finansijske odgovornosti koja je isključivo prihvaćena kao oblik pritiska na odgovorno lice u organu uprave ili službenika odgovornog za izvršenje sudskeih odluka u tuženom organu uprave u nekim državama za neizvršavanje sudske odluke ove osobe odgovaraju još i prekršajno, čak i krivično.³⁴

BiH je potpisnica EKLJP, te je 2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kojim se obavezala na usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnom stečevinom Evropske unije. U skladu s tim u BiH je neophodno zakonodavstvo uskladiti sa pravom Evropske unije. Možemo prepoznati i sljedeće nedostatke u upravnom sudovanju u BiH:

- u organizacionoj strukturi pravosudnog sistema Bosne i Hercegovine nema upravnih sudova

³² M, Bernatt, *Administrative Sanctions: Between Efficiency and Procedural Fairness*, Review of European Administrative Law; Vol. 9, Nr. 1, 5-32, Paris Legal Publishers. 2016

³³ D. Đerđa, Izvršenje upravnosudskih odluka u Hrvatskom i usporednom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52, 2015, 140.

³⁴ *Ibid.*

Nadležnost za rješavanje upravnih sporova data je sudovima opšte nadležnosti, odnosno opštinskim i kantonalnim sudovima, dok se vanredni pravni lijekovi mogu podnosići sudovima viših instanci, vrhovnom entitetskom sudu ili ustavnom sudu. Dakle, u BiH, ne postoje specijalni sudovi, (za razliku od Republike Hrvatske, Republike Srbije i Crne Gore, kao i većine evropskih država), koji bi u nadležnosti imali samo rješavanje upravnih sporova. Zbog toga, sudovi opšte nadležnosti su zatrpani predmetima, a veliki broj tih predmeta se odnosi upravo na upravne sporove, što za posljedicu ima duži postupak, koji se nerijetko ne može smatrati razumnim, ili dovodi u pitanje samu kvalitetu sudske odluke. Ovdje ćemo samo napomenuti da BiH u svojoj hijerarhijskoj ljestvici sudova nema vrhovni sud na državnom nivou, te da postoji veliki broj sudova, na različitim nivoima, od opštinskih, kantonalnih, odnosno opštinskih, okružnih, entitetskih i Sud BiH, koji primjenjuju niz različitih propisa. Sudovi opšte nadležnosti se u velikom broju slučajeva ne upuštaju u meritorno odlučivanje u sporovima pune jurisdikcije. Veliki broj predmeta se rješava poništavanje upravnog akta i vraćanje organu uprave na ponovno postupanje, odnosno organu uprave se nalaže da doneše upravni akt u skladu sa pravnim shvatanjem suda, koji je usvojio tužbu.

- u upravnom sporu Bosne i Hercegovine nema žalbe kao redovnog pravnog lijeka

173

U modernim pravnim sistemima pravo na žalbu protiv odluka sudova predstavlja jedno od osnovnih prava čovjeka i građanina. Član 13. EKLJP određuje da svako čija su prava i slobode, priznata ovom konvencijom, narušena ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinile osobe u vršenju svoje službene dužnosti. Danas je upravnosudska zaštita u većini evropskih država ustrojena kao višestepena, negdje dvostepena (Mađarska, Slovačka, Holandija) a negdje i trostupena (Rumunija).³⁵ Protiv odluke suda donesene u upravnom sporu, u BiH nije moguće izjaviti žalbu kao redovan pravni lijek, dakle upravni spor je jednostepen. ZUS BiH u članu 40. određuje da stranka može podnijeti zahtjev za ponavljanje postupka, zahtjev za zaštitu zakonitosti i zahtjev za ocjenu ustavnosti, kao vanredne pravne lijekove.

Međutim, postoji izuzetak i to kada je u pitanju Brčko Distrikt BiH, gdje je upravno sudstvo dvostepeno jer je protiv odluke suda prvog stepena dozvoljena žalba. Upravni sporovi su u nadležnosti Osnovnog suda o kojima odlučuje sudija pojedinac, a o žalbama protiv odluka Osnovnog

³⁵ D. Đerđa/ A. Galić, „Žalba u upravnom sporu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*“, god. 51, 2014. 343.

suda odlučuje Apelacioni sud u vijeću sastavljenom od trojice sudija.³⁶

Kako je upravni spor, uz izuzetak u Brčko distriktu, upraviljednostepeni postupak, iz čega slijedi da su odluke suda u upravnom sporu pravosnažne danom donošenja. U tom “jednom stepenu, nadležnost za postupanje po pravnim lijekovima u upravnom sporu povjerena je Apelacionom vijeću Suda BiH, Vrhovnim sudovima entiteta, Apelacionom суду distrikta, te djelimično kantonalnim sudovima.”³⁷

U pitanju izvršenja sudskih odluka koje se odnose na isplatu određenog novčanog iznosa, ovdje je interesantno spomenuti jednu zaista zanimljivu činjenicu.

Naime, u slučaju kada je tuženi organ u Federaciji BiH obavezan da isplati određeni novčani iznos kamate za kašnjenje isplate potraživanja obračunavaju se u skladu sa članom 2. Zakona o visini zatezne kamate Federacije BiH³⁸ koji propisuje da se na teritoriji Federacije BiH plaća zatezna kamata po stopi od 12% godišnje, iako je prvobitnim zakonskim odredbama visina kamate iznosila 18%. Dopunom zakona o visini zatezne kamate iz 2016. godine („Službene Novine Federacije BiH, broj: 101/2016), propisan je izuzetak od navedenog i to da se iznos glavnice određene izvršnima ispravama (sudske presude i sudska poravnjanja) i vansudskim poravnanjima iz osnova radnog odnosa plaća zatezna kamata od 0,02 % godišnje.

174 U Republici Srpskoj visina zatezne kamate obračunava se na sasvim drugačiji način. U skladu sa odredbama Zakona o visini stope zatezne kamate³⁹ dužnik koji zakasni sa ispunjenjem novčane obaveze duguje, pored glavnice i zateznu kamatu na iznos duga do dana isplate po kamatnoj stopi utvrđenoj Zakonom. Stopa kamate sastoji se od dva elementa i to stope rasta potrošačkih cijena za period za koji se računa zatezna kamata i fiksne stope od 0,05% dnevno.

S druge strane u slučajevima kada obaveza plaćanja novčanog iznesa pripada drugoj strani, odnosno treba biti izvršena i uplaćena na račun organa uprave, stopa zatezne kamate se obračunava u skladu sa odredbama

³⁶ G. Branković, „Upravnosudska praksa, kao sekundarni izvor prava“, *Pravna riječ*, Udrženje pravnika Republike Srpske, broj 39, Banja Luka, 2014., 155.

³⁷ Z. Kulenović, „Karakteristike normativnog uređenja upravnog spora u Bosni i Hercegovini i uspostava upravnih sudova“ u E. Šarčević, Upravni spor i organizacija upravnih sudova, *Fondacija Centar za javno pravo*, Sarajevo, 2013, 78.

³⁸ Zakon o visini zatezne kamate Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj:27/98 I 51/01)

³⁹ Zakon o visini stope zatezne kamate Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 19/01, 52/06 i 103/08)

Zakona o visini zatezne kamate na javne prihode.⁴⁰ Član 2. ovog Zakona propisuje da se na iznos javnih prihoda koji nije plaćen u zakonskom roku plaća zatezna kamata po stopi od 0,04% za svaki dan kašnjenja.

- izvršenje sudskih presuda od strane organa uprave ne podliježe kontroli

Upravni spor je ustanovljen sa ciljem da predstavlja efikasno sredstvo za obezbjeđenje i učvršćenje zakonitosti rada uprave, a također predstavlja i sredstvo za zaštitu prava i interesa građana, pravnih lica i drugih subjekata od nezakonitog postupanja organa uprave. Međutim, zakonodavac nije normirao načine kontrole organa uprave u slučajevima izvršenja pravosnažnih presuda. Nakon što sud doneše odluku u upravnom sporu, organ uprave koji je donio osporeni upravni akt sada je obavezan da postupi u skladu sa pravnim mišljenjem suda sadržanim u presudi, no zakonodavac nije propisao obavezu organa uprave da o svom postupanju izvijesti sud. Stranka može od organa uprave tražiti donošenje upravnog akta, a ukoliko upravni organ ni u ostavljenom roku od sedam dana ne doneše novi upravni akt, stranka ima mogućnost tražiti od suda da doneše navedeni akt

- procenat obaveznog obezbeđenja novčanih sredstava za izvršenje presuda kada su u pitanju novčana potraživanja iznosi 0,03%

175

Korak naprijed u poboljšanju izvršenja pravosnažnih sudskeih odluka u Federaciji BiH napravljen je usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama zakona o izvršnom postupku („Službene novine Federacije BiH“, broj: 46/16), koji u članu 3. propisuje obavezu svi nivoa vlasti u Federaciji BiH(Federacija, kanton, grad i općina) koji imaju izvršne sudske presude dužni su u svojim budžetima predvidjeti sredstva za isplatu sudskeih izvršnih rješenja na teret tih budžeta u iznosu najmanje 0,3% od ukupno planiranih prihoda u budžetu.

U BiH postoji znatno veliki broj presuda donesenih u upravnim sporovima kojima se tuženom organu određuje da isplati određena novčana sredstva tužiocu. S obzirom na način finansiranja organa uprave i veoma mali procenat opredjeljenih novčanih sredstava, tužiocu na izvršenje čekaju veoma dugi vremeneski period, u kojem se pored osnovnog duga po presudi računaju i zatezne kamate, a što za posljedicu ima takvu situaciju u kojoj iznos kamata premašuje iznos osnovnog potraživanja. Ovakva situacija

⁴⁰ Zakon o visini stope zatezne kamate na javne prihode Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 45/01, 42/06, 28/13, 66/14 i 86/15)

predstavlja povredu odredbi člana 6. stav 1. EKLJP, pravo na izvršenje sudske odluke u razumnom roku.

U budžetu Zeničko-dobojskog kantona za 2017.⁴¹ predviđeno je 798.721 KM za isplatu na osnovu isvršenja sudske presude, što predstavlja znatno povećanje u odnosu na 400.000 KM u odnosu na 2016. godinu. Također su predviđena i sredstva za isplate po apelacijama pred Ustavnim sudom u iznosu od 50.000 KM, što je znatno uvećanje u odnosu na 2016. godinu kada je bilo predviđeno 27.000 KM. Ukupne obaveze Zeničko-dobojskog kantona po obavezama isplate novčanih sredstava po osnovu pravosnažnih sudske presude iznose 120.000.000 KM.

ZAKLJUČAK

Na osnovu onog što je rečeno može se zaključiti da je moguće provesti reformu u pravnom sistemu BiH kako bi izvršenje upravnosudskih presuda bilo efikasnije. Prije svega, uvođenjem upravnih sudova u pravni sistem, a što bi zahtijevalo obezbjeđivanje neophodnih preduslova za njihov rad, od infrastrukturnih, kadrovskih i ostalih. Trenutno ne postoji uslovi za provođenje ovih reformskih procesa. No, u najprihvatljivoj varijanti bilo bi moguće formirati po jedan upravni sud na nivou entiteta, odnosno Brčko distrikta, koji bi rješavao sporove u prvom stepenu, dok bi sporove u drugom stepenu rješavao visoki upravni sud na državnom nivou. Znači ovakvom reformom potrebno je formirati samo četiri suda, dva prvostepena u entitetima, jedan u BD i jedan na državnom nivou. Dakle, potrebna je izmjena zakona o sudovima i zakonâ o upravnim sporovima.

Prijedlog bi također bio da se obavezno uvede pravo na žalbu u prvom stepenu. Naime, zakonodavstvo BiH ne poznaje pravo na žalbu u upravnom sporu, a koje je garantirano kao pravo na djelotvoran pravni lijek članom 13. EKLJP. Uvođenjem prava na žalbu poboljšala bi se pravna sigurnost u skladu sa načelima pravne države, te bi se smanjio broj predmeta za koje je potrebno ulagati vanredni pravni lijek, jer je u trenutnim zakonskim rješenjima to jedini način da stranke u postupku zaštite svoja prava. U Republici Hrvatskoj zakonodavac je članom 66. Zakona o upravnim sporovima normirao mogućnost ulaganja žalbe kao redovnog pravnog lijeka, što moramo istaći predstavlja pozitivnu razliku u odnosu na zakonodavstvo BiH. Međutim, problem se javlja kada odredbe člana 66. dovedemo u vezu sa članom 10. Zakona o upravnim sporovima, koji regulira obaveznost pravosnažnih presuda, iz čega možemo zaključiti da se

⁴¹ Dostupno na <<http://www.zdk.ba/budzet/item/4794-budzet-zenicko-dobojskog-kantona-za-2017-godinu>>, zadnje gledano 10.03.2017. godine

presuda na koju je uložena žalba treba izvršiti. Smatramo da bi ovo pitanje bilo bolje riješiti na način da samo pravosnažne presude imaju obavezni karakter, te da bi trebalo, i da bi svrsishodno bilo, propisati obaveznu odgodu izvršenja prvostepene presude koja je osporena u žalbenom postupku sve do okončanja upravnog spora s obzirom da takva presuda povodom žalbe može biti poništена, a upravna stvar riješena na drukčiji način.

Potrebno je, također izvršiti izmjenu zakona o upravnim sporovima na način da se vrši stalna kontrola organa uprave u vezi sa realizacijom sudske odluke i kontinuirano izvještavanje suda od strane upravnih organa u što kraćim rokovima. U skladu sa naprijed navedenim kontrolu bi vršili upravni sudovi. Izmjena Zakona o upravnim sporovima bi trebala ići na način da se propisuje nadležnost upravnih sudova da u postupku izvršenja sudske presude, ne samo da utvrđuje da li je nadležni organ izvršio presudu, već da li je njeno izvršenje u skladu sa pravnim tumačenjem i stavom suda, odnosno ako je organ uprave donio novi upravni akt, da li je on u skladu sa presudom.

Osim navedenih izmjena zakona o upravnim sporovima, trebalo bi prilagoditi i Zakon o izvršnom postupku na način da se procenat od 0,03 obaveznog obezbjeđenja novčanih sredstava poveća, ali na način kojim se ne bi u pitanje dovelo funkcionisanje institucija i samih organa uprave, odnosno nivoa vlasti u zavisnosti o kojem je izvoru finansiranja riječ.

Moguće rješenje bi bilo uvođenje i javnog izvršitelja, po ugledu na rješenja u Republici Srbiji i Crnoj Gori. Naime, Zakonom o javnom izvršitelju Crne i Gore i Zakonom o Zakona o izvršenju i obezbjeđenju Republike Srbije ključnu ulogu u postupku izvršenja odluka imaju javni izvršitelji, no mišljenja smo da u ovom trenutku BiH nema preduslove za to, te da su svrsishodnije naprijed navedene reforme.

Vrlo efikasno rješenje je povećanje broja predmeta riješenih vansudskim nagodbama kada je u pitanju izvršenje odluka i to na način da ukoliko tužilac odustane od kamata i pristane na isplatu samo glavnice potraživanja ima prioritet u postupku naplate potraživanja. Takvih primjera u sudske prakse već ima. Vlada kantona Sarajevo je npr. sačinila prijedlog teksta ugovora o vansudskoj nagodbi za izvršenja finansijskih potraživanja koja su dosuđena pravosnažnom sudske odlukom zaposlenicima, te uputila javni poziv za potpisivanje istog.

Grad Zenica je u toku 2017. godine uputio javni poziv povjeriocima i dužnicima Grada s ciljem zaključivanja sporazuma o vansudskoj nagodbi. Sporazumima koji su zaključivani pojedinačno sa svakim povjeriocem, povjeriocu su se odrekli potraživanja po osnovu zateznih kamata, a Grad Zenica se obavezao na isplatu glavnice i sudske troškove. Gradska pravobranilaštvo je zaključilo ukupno 84 sporazuma od ukupno 149 koliko

ih ima izvršne presude. U toku 2017. godine Grad je i izvršio isplatu u ukupnom iznosu od cca 250 000,00 KM po 34. potpisana sporazuma. Zaključivanjem navedenih sporazuma povjerioci su se odrekli kamata u vrijednosti više od 100.000,00 KM što predstavlja direktnu uštedu za Budžet Grada Zenice, ali i pruža šansu ostalim povjeriocima da što prije naplate svoja potraživanja.⁴²

Uvođenje strožijih kazni za neizvršavanje pravosnažnih upravosudskih presuda je još jedno od mogućih rješenja.

Zakonodavac u BiH je propisao da neizvršavanje pravosnažnih presuda bilo kojeg suda predstavlja krivično djelo za koje se može izreći novčana kazna ili kazna zatvora u trajanju do tri godine.

Krivični zakon Federacije BiH⁴³ propisuje da će se odgovorna osoba u organu vlasti ili pravnoj osobi ili drugim institucijama u Federaciji koja ne postupi po pravomoćnoj odluci suda u Federaciji, kazniti novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine. Navedenom kaznom kaznit će se odgovorna osoba koja odbije izvršiti odluku Doma za ljudska prava za Federaciju ili odluku Ustavnog suda Federacije koju je dužna izvršiti. Ako je krivičnim djelom prouzrokovana teža povreda prava drugog ili značajna materijalna šteta, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od jedne do pet godina.

Gotovo identične odredbe sadrži i član 371. Krivičnog zakona Republike Srpske.

Također, ZUS⁴⁴ normira sankcije za neizvršavanje odluka i to novčanom kaznom od 1.500 do 5.000 KM kaznit će se za prekršaj nadležna institucija:

- ako po zahtjevu stranke ne donese rješenje u predviđenom roku;
- ako ne dostavi Sudu sve spise koji se odnose na predmet;
- ako ne postupi onako kako je u presudi određeno ili ne donese novi upravni akt, odnosno ne postupi po traženju Suda;
- ako ne donese novi upravni akt u roku ili ga doneše protivno pravnom shvatanju Suda, odnosno primjedbama Suda;
- ako ne doneše upravni akt u roku ili po podnesenom posebnom podnesku stranke; ili
- ne dostavi spise i traženo obavještenje Sudu ili ne izvrši rješenje Suda.

⁴² Podaci su preuzeti sa službene web stranice Grada Zenice, www.zenica.ba, zadnje gledano 24.aprila 2018. godine

⁴³ Član 351. Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBIH”, broj:36/03)

⁴⁴ Član 83. Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine

Za navedene prekršaje kaznit će se novčanom kaznom od 200 do 800 KM i odgovorno lice u nadležnoj instituciji.

Iste kaznene odredbe sadrži i član 65. Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske, kao i Zakon o upravnim sporovima Federacije BiH.

Zakon o upravnom sporu propisuje od 1.500 do 5.000 KM kaznit će se za prekršaj nadležnoj instituciji, dok se će se odgovorno lice kazniti novčanom kaznom od 200 do 800 KM. No, međutim pored navedenih propisa prekršajni nalozi u praksi su jako rijetki. Ovakva situacija je vjerovatno rezultat i posljedica pravnih praznina u normiranju kontrole rada upravnih organa i kontrole provođenja pravosnažnih odluka. Također, potrebno bi bilo pored, povećanja iznosa za navedene prekršaje koji se mogu izreći pravnoj osobi, odnosno nadležnoj instituciji i odgovornoj osobi, potrebno je uvesti i mogućnost kažnjavanja službenih lica u organima uprave koja su direktno zadužena za izvršavanje sudskeih odluka. Novčane kazne za neizvršenje sudskeih presuda su dosta niske i trebale bi se povećati najmanje za pet puta, u odnosu na sadašnje novčane kazne.

Predložene mjere su neophodne, jer dosadašnja praksa našeg sudstva u upravnim sporovima pokazuje, da je stanje u našem zakonodavstvu na najnižem nivou, ako se komparira sa zemljama u okruženju, posebno sa zemljama članicama EU.

Neaktivnost, koju pravosudni organi u našoj zemlji pokazuju, može prouzrokovati da se država BiH proglaši odgovornom za kršenje ljudskih prava, te bi u cilju otklanjanja navedenih nedostataka, morala sudske praksu prilagoditi, sudske praksama u zemljama EU čime bi poslala snažnu poruku, da ubuduće neažurnost i sporost u pravosudnim institucijama neće biti tolerisane.

THE EXECUTION OF ADMINISTRATIVE DECISIONS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

ABSTRACT

The aim of the paper is to analyze administrative dispute procedure in national legislation and to point out arising issues relevant for the integration of Bosnia and Herzegovina in the European Union. Firstly, the current implementation of the administrative dispute is going to be analyzed, followed by detection of problems in the execution of administrative decisions in BH. In addition, problems in the execution of administrative decisions in the light of Article 6 paragraph 1 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms will be accentuate through the national case law as well as the case law of the European Court of Human Rights. Aforementioned aimed at finding solutions for number issues in administrative dispute procedure in Bosnia and Herzegovina.

Key words: *administrative judiciary, administrative dispute, administrative act, administrative decisions*