

**Prof. dr. Enver Ajanović**  
**Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo**  
**Pravni fakultet / Faculty of Law**  
e.ajanovic@pfsa.unsa.ba

**UDK 342.9(497.6)**

**Pregledni naučni rad**

## **NOVI UPRAVNI POSTUPCI U BOSNI I HERCEGOVINI**

### **NEW ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

#### ***Sažetak***

*Zakoni o upravnom postupku u BiH još uvijek sadrže neusklađena normativna rješenja i pravne praznine. Zbog takvih slabosti primjena materijalnog privatnog i upravnog prava ne može se podvesti pod načelo dobre uprave. Zato ih treba dodatno urediti preuzimanjem boljih rješenja iz uporednog upravnog prava i uklanjanjem protivrječnosti stvoriti nove norme. Tako će se u svim dijelovima upravnog postupka stvoriti pretpostavke za uspostavu efektivne vlasti. Normativni tekst će biti duži i omogućitiće kvalitetniju primjenu materijalnog i međunarodnog upravnog prava transformiranog u formalni zakon. Najkrupnije izmjene su među načelima, jer je potrebno normirati nova opća pravna načela upravnog postupka.*

***Ključne riječi:*** *uvodne odredbe ZUP-a; nova načela u ZUP-u; novi sadržaj ZUP-a u BiH.*

#### ***Summary***

*Laws on administrative procedure in Bosnia and Herzegovina still contain unharmonized normative solutions and close the gap. Because of such weakness substantive private and administrative law application can not to fail under the principle of good governance. Therefore, they need to be further edited by taking over of better solutions from comparative administrative law and by removing of contradictories to create new legal norms. So it will be in all parts administrative procedure created assumptions for establishing of effective authority. Normative text will be longer and will enable more qualitative substantive and international administrative law application transformed in ordinary law. The largest changes are between the principles, because it is necessary to regulate new general legal principles of administrative procedures.*

***Key words:*** *introductory provisions of Administrative Procedure Act; new principles in Administrative Procedure Act; new content of Administrative Procedure Act.*

## I. Uvod

Po uzoru na austrijski Zakon o općem upravnom postupku iz 1925. godine brzo su usvajani istoimeni zakoni u državama nekadašnjim članicama Austro-Ugarske Monarhije i u SR Njemačkoj. Države nasljednice SFRJ već su objavile novi ZUP, a jedino u BiH i danas doslovno važi koncepcija DFR Jugoslavije iz 1955. godine. Njihova modernizacija otvara mogućnost da BiH preuzimanjem pojedinih instituta iz tih zakona izradi znatno moderniziran ZUP. Pravo EU sadrži složeno načelo pravo na dobru upravu, jer ga čine saslušanje stranke, pravo na uvid u upravni spis uz zaštitu opravdanog interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne, te načelo zakonitosti kroz obavezu obrazlaganja odluke.<sup>1</sup> Takvo osnovno pravo u EU daje poticaj da se preuzme više instituta upravnog postupka kojima opće upravno organizaciono pravo nije razlog njihovog normiranja, odnosno ne zavise od tog prava. To se može jasno uočiti u ZUP u BiH.<sup>2</sup> Budući da je upravno pravo izraz historijskih i strukturalnih posebnosti države<sup>3</sup> pojedini instituti se i ne mogu preuzeti, jer se upravno materijalno pravo u BiH znatno razlikuje od uporednog materijalnog upravnog prava. Moguće je preuzeti institute iz ZUP-a SRAus i SRNj, RH i RSr.

## II. Uvodne odredbe u ZUP-u

Osnovna načela ZUP-a sadrže odredbe o posebnom postupku, u kojima se iza riječi „načelima“ treba da doda tekst „i svrsi“,<sup>4</sup> te supsidijarnoj primjeni zakona. Očito je da nisu načela i da ih treba izdvojiti u posebnu grupu. Zvale bi se uvodne odredbe u koje se može prenijeti i norma definicija o upravnom postupku iz Saveznog ZUP-a SR Njemačke.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Član 41. Povelje o osnovnim pravima EU.

<sup>2</sup> Vidi npr. drugostepeni upravni postupak za samostalne organe uprave i uprave u sastavu ministarstva, centralne i područne organe uprave u ZUP FBiH.

<sup>3</sup> Ulrich Everling, *Auf dem Wege zu einem europäischen Verwaltungsrecht zu einem europäischen Verwaltungsrecht*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, sveska 1, 1987. godina, str. 1.

<sup>4</sup> Vidi član 3. stav 1. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>5</sup> Paragraf 9: „Upravni postupak u smislu ovog Zakona je djelatnost organa uprave koja djeluje prema vani, koja je usmjerena na ispitivanje pretpostavki, pripremanje i izdavanje upravnog akta ili na zaključivanje javno-pravnog ugovora. Uključuje objavljivanje upravnog akta ili zaključivanje javno-pravnog ugovora.“ Umjesto javno-pravnog ugovora za BiH je bolje da koristi pojam upravni ugovor, jer je to bliže našoj još uvijek nedovoljno razvijenoj pravnoj terminologiji.

### **III. Nova načela u zakonima o upravnom postupku**

Druga glava treba da sadrži znatno modernizirana osnovna načela općeg upravnog postupka prilagođena preuzimanjem općevažjećih načela iz njemačkog saveznog i austrijskog ZUP-a u naš ZUP *de ferenda* i spajanjem načela u važećem ZUP-u u nova.

a) *Načelo zakonitosti* u upravnom postupku BiH i FBiH nepotrebno je duplo normirano. Naime, odredba o važenju zakona upravo uređuje načelo zakonitosti, dok je većina odredbe o načelu zakonitosti samo vrlo dobra nomotehnička razrada važenja zakona. Zato važenje zakona treba preimenovati u načelo zakonitosti, dok odredbe o načelu zakonitosti<sup>6</sup> treba prenijeti u pripadajuće odredbe u ZUP-u. Nova odredba o *načelu zakonitosti* treba da se dopuni prvim stavom iz *važećeg načela zakonitosti* ZUP-a u BiH i da se radi njenog potpunijeg sadržaja ZUP primjenjuje i na zaključivanje upravnih ugovora<sup>7</sup>. Predloženu dopunu i izmjenu načela zakonitosti treba dodatno razraditi stavom da se odredbe ZUP-a shodno primjenjuju i na upravne radnje upisivanja podataka u službene evidencije svih organa uprave, upravnih ustanova, javnih preduzeća, javnih ustanova i svih drugih pravnih osoba kada obavljanjem javnih ovlasti obavljaju ovu djelatnost. I na kraju, u ovoj odredbi treba propisati da po ZUP-u postupa i uprava Suda BiH, odnosno uprava svih sudova u FBiH kada po ZUP-u FBiH odlučuju o zasnivanju i prestanku radnih odnosa sudskih službenika, te o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa svih sudija i sudskih službenika. Naime, predsjednik suda odlučuje svojom jačom i jednostranom voljom o zasnivanju ovih pravnih odnosa. Zato se svako rješenje predsjednika suda izdaje po ZUP, a o zakonitosti takvog upravnog akta može odlučivati sud jedino u upravnom sporu. Pravni osnov da se ova rješenja svrstaju u upravni akt je i odredba da je Predsjednik suda odgovoran za rukovođenje cjelokupnim sudom i sudskom upravom, odnosno za rukovođenje osobljem Suda.<sup>8</sup>

b) *Načela oficijelnosti i privatnosti* su se u dosadašnjoj teoriji upravnog prava BiH formirala primjenom metoda indukcije i svrstavala u njegova ostala

---

<sup>6</sup> Vidi član 4. stav 2. i 3. i 200. ZUP-a BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 4. stav 2. i 3. i 207. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998), član 5. stav 2. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002).

<sup>7</sup> Vidi član 4. stav 1. ZUP BiH i ZUP FBiH, i član 3. stav 2. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>8</sup> Član 11. stav 1 pod tačkom g) Zakona o Sudu BiH, član 31. stav 1. Zakona o sudovima FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 38/2005) i član 48. stav 3. Zakona o sudovima RS („Sl. glasnik RS“, br. 37/2012, 14/2014 - odluka Ustavnog Suda, 44/2015, 39/2016 - odluka Ustavnog Suda i 100/2017).

važnija načela. Budući da se pri zasnivanju upravnopravnih odnosa primjenjivanjem materijalnog prava načelom oficijelnosti postiže efektivna vlast, a to je da izražava najjaču i jednostranu volju države, odredba o načinu pokretanja upravnog postupka mora se prenijeti u osnovna načela pod nazivom *načelo oficijelnosti i privatnosti*<sup>9</sup>. Pri tome je radi njene potpunosti iza riječi „pokreće“ potrebno dodati tekst: „i provodi“, jer samo tako ovo načelo može biti sveobuhvatno u odnosu na nomotehničku razradu u preostalom dijelu postupka o: načinu pokretanja ispitnog postupka, provođenju dokaznog postupka i upravnom izvršenju izdatog upravnog akta. Međutim, ovu odredbu potrebno je dodatno dopuniti tako da bude vidljivo da država postupa kao suverena vlast. Najbolje se može postići prenošenjem odredbe iz ZUP-a SR Njemačke iz istraživačkog (inkvizicionog) načela.<sup>10</sup> Njegova svrha je efektivno ispunjavanje zadataka u javnoj upravi<sup>11</sup> i pravna zaštita stranke i osnovnih prava. Posljedica je pravičnog postupka i zakonitosti uprave.<sup>12</sup> Radi otklanjanja protivrječnosti u načinu pokretanja postupka iza riječi „pokrenut“ mora se dodati tekst: „po službenoj dužnosti“. Pokretanje postupka po zahtjevu stranke mora se modernizirati tako što će dodati odredba: „Kad se postupak pokreće na zahtjev stranke, postupak se smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke organu uprave“. <sup>13</sup> Načelo oficijelnosti i privatnosti u upravnom pravu SR Njemačke ne treba da se preuzme u naše, jer bi u društvenim uvjetima kakvi vladaju u BiH takva odredba izazvala pravnu nesigurnost. U Njemačkoj organ uprave odlučuje prema pravnoj obaveznoj vlastitoj ocjeni, da li i kada će provesti upravni postupak. To ne važi, ako organ uprave na osnovu pravnih propisa mora postupati po službenoj dužnosti ili po zahtjevu, ili smije postupati samo po zahtjevu i taj zahtjev ne postoji.<sup>14</sup> U upravnom pravu BiH postoji drugačija odredba da se postupak pokreće kad organ uprave sazna ili utvrdi da, ...treba radi zaštite javnog interesa, pokrenuti upravni postupak.<sup>15</sup>

---

<sup>9</sup> Vidi član 114. ZUP-a BiH, član 121. ZUP-a FBiH i član 111. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002).

<sup>10</sup> Paragraf 24: Organ uprave ispituje stanje stvari po službenoj dužnosti. Određuje vrstu i obim ispitivanja. Nije vezan za tvrdnje i zahtjeve učesnika za dokazivanje./ Organ uprave mora uzeti u obzir sve okolnosti važne za pojedinačni slučaj, također i za učesnike povoljne okolnosti./Organ uprave ne smije uskratiti prihvatanje izjava ili zahtjeva, koji su u njegovoj nadležnosti, jer izjavu ili zahtjev u stvari smatra nedozvoljenim ili neopravdanim.

<sup>11</sup> Pünder Hermann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14 izdanje, izdavač De Gruyter, str. 428.

<sup>12</sup> Ferdinand O. Kopp, Ulrich Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, Verlag C.H. Beck, 14. vollständig überarbeitete Auflage, 2013. godina, str. 455.

<sup>13</sup> Vidi član 40. stav 2. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>14</sup> Paragraf 22 Saveznog zakona SR Njemačke.

<sup>15</sup> Član 115. stav 1. ZUP-a BiH, član 122. stav 1. ZUP-a FBiH i član 112. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002).

c) *Načelo samostalne ocjene dokaza i činjenica* treba da bude novo načelo u ZUP-u. Može se formirati spajanjem važećih *načelâ materijalne istine*, dijelom *samostalnosti u rješavanju*, *ocjene dokaza*, i dijela općeg načela o dokazivanju iz austrijskog ZUP-a. Ova načela treba da se spoje u jedno, jer sadrže pravilo o činjenicama i dokazima.<sup>16</sup> Spajanjem ovih načela u jedno, novo načelo samostalne ocjene dokaza dobiće svoju svrhu, a samim tim i upravna vlast, odnosno država u upravno-pravnim odnosima sa strankama tokom postupka i njegovim subjektima nakon završetka upravnog postupka.

U pozitivnom pravu *načelo materijalne istine* je nepotrebno. Može ostati teorijski pojam kao u upravnom pravu Republike Austrije. Naime, njeni teoretičari su izgradili pojam istraživanja materijalne istine, a što odgovara suverenom ponašanju državne uprave kada se želi zasnovati upravno-pravni odnos između države i privatnih fizičkih i pravnih osoba. Izvorište načela istraživanja materijalne istine je načelo oficijelnosti. Prije izdavanja odluke organ mora ispitati pravo stanje stvari. To se postiže tako što određuje činjeničnu tvrdnju i teret dokazivanja, te se brine za izvođenje potrebnih dokaza. Mora se utvrditi stanje stvari značajno za odluku. Pri tome se i vlastita ocjena mora zasnivati na općim načelima ispitnog postupka i pravilno utvrđenom činjeničnom stanju. Ako osnove odluke nisu sporne, organ uprave nije obavezan utvrditi stanje stvari. Doduše, po službenoj dužnosti mora razjasniti sadržaj ili uračunavanje nejasnih upravnih radnji. Načelo istraživanja materijalne istine pojavljuje se u slučajevima u kojima je puko „činjenje vjerovatnim“, odnosno „vjerovatnost“ predviđena kao i u slučaju zakonitosti pretpostavki.

Obaveza utvrđivanja istinitog stanja stvari je isključena, ako se sa svojim zahtjevima suprostavljene stranke saglase o pojedinim činjenicama. „Nespornost“ kroz sporazumijevanje stranaka je u upravnom postupku u pojedinim činjenicama isključena.<sup>17</sup> Načelo samostalnosti u rješavanju treba da se sastoji iz samo jedne odredbe i to da organ vodi upravni postupak i

---

<sup>16</sup> Ova nova odredba treba da bude: U postupku moraju se potpuno i pravilno utvrditi sve činjenice od važnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja./ Ovlaštena službena osoba organa nadležnog za vođenje postupka samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti, i na osnovu utvrđenih činjenica i okolnosti primjenjuje propise na konkretni slučaj./Koje će činjenice uzeti kao dokazane, odlučuje ovlaštena službena osoba po svom uvjerenju, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno, i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka./Činjenice, koje su organu uprave općepoznate, i takve, za čije postojanje zakon postavlja pretpostavku, ne trebaju nikakav dokaz.

<sup>17</sup> Antonioli-Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Lehr- und Handbuch, 3. Auflage, Manz Verlag Wien, 1996. godina, str. 608.-609.

donosi rješenje samostalno u granicama ovlaštenja datih zakonom, drugim propisima i općim aktima.<sup>18</sup>

d) Načelo pravo žalbe treba da se preimenuje u *načelo dvostepenosti*. Treba da se dijeli na unutrašnje i vanjsko. Za unutrašnje protiv odluke rukovodioca upravne organizacije podnosi bi se prigovor njenom upravnom ili nadzornom odboru. Ako u ovim organizacijama nema upravnog ili nadzornog odbora, prigovor se ne bi mogao koristiti. Druga vrsta unutrašnjeg je prigovor protiv upravne radnje.<sup>19</sup> Za vanjsko koristi se žalba. Tako bi se omogućilo da odredbe o žalbenom postupku budu njegova razrada. Pored toga, ovim načelom djelimično bi se obuhvatila i obnova upravnog postupka. U načelu dvostepenosti mora se propisati da se žalba podnosi radi ispitivanja zakonitosti, a kad je rješenje doneseno po slobodnoj ocjeni, u žalbenom postupku ocjenjuje se i svrhovitost rješenja.<sup>20</sup>

e) U upravnom postupku pokrenutom po službenoj dužnosti uprava izdavanjem upravnih akata zahvata u ljudska prava i osnovne slobode stranke. Svako zahvatanje je suverena upravna mjera nadležnog organa ili službe koja se mora poduzeti u skladu sa *načelom srazmjernosti*. Objašnjava ga njemačka teorija upravnog prava. Prema ovom načelu zabranjeni su ublažavanje (Untermäßigkeitverbot) i prekomjernost (Übermäßigkeitverbot) mjera. Zabrana ublažavanja mjera podrazumijeva da nosilac državne vlasti ne smije preći pravom naređen minimalni standard. Zabrana prekomjernosti obavezuje upravu (kao i zakonodavca) da pri slijeđenju legitimne svrhe koristi samo prikladna, potrebna i srazmjerna sredstva. Prikladnost znači da preduzete mjere moraju ostvariti svrhu kojoj se teži. Potrebna sredstva znači da pri više mogućih i prikladnih mjera adresate ne smiju opteretiti više nego što je bezuvjetno potrebno. Srazmjernost znači da se ne smije stvoriti šteta izvan srazmjere prema cilju kome se teži.<sup>21</sup> U važećem ZUP-u odredba o sredstvima i načinu upravnog izvršenja<sup>22</sup> nije dovoljna pa se *načelo srazmjernosti* mora izričito normirati tako što će se objašnjenja ovog načela iz njemačke teorije

---

<sup>18</sup> Član 14. stav 1. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 10. stav 1. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998) i član 11. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002).

<sup>19</sup> Član 28. ZUP RSr („Sl. glasnik RSr“, br. 18/2016 i 95/2018).

<sup>20</sup> Vidi član 107. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>21</sup> Ehlers i dr, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2002. godina, str. 131.

<sup>22</sup> Vidi član 261. stav 1. ZUP BiH, član 270. stav 1. ZUP FBiH i član 257. stav 1. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002).

upravnog prava pretvoriti u pravnu normu. Tako će se ovom novom načelnom odredbom obuhvatiti cijeli upravni postupak, a ne samo jedan njegov dio.<sup>23</sup>

f) Načelo *upotrebe jezika i pisma* treba dopuniti odredbama o tumaču, jer sam po sebi nije dokazno sredstvo.

g) Načelo *ne bis in idem* treba da bude potpuno novo načelo u ZUP-u *de ferenda*, a načela konačnosti i pravosnažnosti moraju se brisati. Treba da glasi: *U istoj upravnoj stvari nakon konačnosti upravnog akta upravni postupak ne može se ponovo pokretati*. Za teorijsko objašnjenje ovakve izmjene ZUP-a nema dovoljno prostora u ovom radu, pa se objašnjenje može izložiti jedino u drugom tekstu.

h) Upravnom postupku nedostaje *načelo savjetovanja i obavještanja stranke*. Ova upravna radnja preduzima se u interesu potencijalne stranke kojoj pripadaju određena prava. Primjenjuje se prije pokretanja upravnog postupka i po tome se razlikuje od načela pomoći nekoj stranci koje se primjenjuje tokom provođenja upravnog postupka.<sup>24</sup> U određenom obimu organi uprave su obavezni savjetovati i obavještavati. Niko iz neznanja ne smije gubiti prava. Obaveza savjetovanja obuhvata izražavanje volje i znanja, sve zahtjeve u postupku i materijalne zahtjeve, te pravna pitanja. Iako se radi o savjetovanju, organ uprave je obavezan potaći davanje izjave ili podnošenje pravog zahtjeva. Ova službena obaveza ne obuhvata i pravne savjete advokatima, kojima bi se organ uprave mogao izložiti optužbama za pristrasnost. Organ uprave mora raditi i kada su izjave i zahtjevi učesnika drugačiji nego njegova pravna shvatanja ili im značenje propisa nije doprlo do svijesti. Obaveza savjetovanja nastaje kada su izjave i zahtjevi slučajno ili iz neznanja izostala ili su netačno data. Organ uprave mora biti svjestan greške. Budući da se radi o trebanju, poticaj može izostati ako stranka ima advokata. Savjetovanje se pojačava srazmjerno posebnoj zavisnosti stranke od organa uprave ili ograničenom znanju. Obaveza obavještanja obuhvata proceduralna prava i obaveze, te materijalno pravo. Ograničava se na sadržaj

---

<sup>23</sup> Odredba treba da bude: Sve mjere organa uprave treba da budu srazmjerne pravnom položaju stranke./ Mjera je srazmjerna ako je prikladna, potrebna i koristi srazmjerna sredstva./ Prekomjerne mjere i ublažene mjere nadležnog organa su zabranjene.

<sup>24</sup> Paragraf 25 stav 1. i 2. ZUP-a SR Njemačke: Organ uprave treba potaći davanja izjavâ, podnošenje zahtjevâ ili ispravku izjavâ ili zahtjevâ, ako su ovi očito samo nehotice ili iz neznanja izostali ili su netačno dati ili podneseni. On izdaje, ako je potrebno, obavještenje o pravima i propisanim obavezama koja u upravnom postupku pripadaju strankama. / Organ uprave ispituje, ukoliko je potrebno, već prije podnošenja zahtjeva sa budućim podnosiocem zahtjeva, koje dokaze i isprave mora podnijeti i kako se postupak može ubrzati. Ako to služi ubrzanju postupka organ treba dati podnosiocu zahtjeva nakon podnošenja zahtjeva obavještenje o vjerovatnom trajanju postupka i potpunosti dokumenata uz zahtjev.

bitan za upravni postupak i za koji stranka pita i smije biti opće obavještenje o pravu. Obuhvata i obavještenja potrebna za zaštitu njenih prava i ispunjavanje njenih obaveza. Takvo činjenično stanje može se ispitivati pred sudom. Stranke mogu zahtijevati samo što stvarno trebaju. Sadržaj obavještenja mogu biti unutrašnji propisi, uputstva i drugi izvori informacija. U upravnim stvarima sa više stranaka organ uprave mora primijeniti načelo jednakosti sredstava i ne smije u njima davati jednostrana obavještenja. Organ uprave ne smije izazvati sumnju u svoju nepristrasnost. Ovom upravnom radnjom ne smije se prekršiti obaveza čuvanja tajne. Iz ove radnje ne smije proizaći zahtjev za određenu upravnu djelatnost. Ova radnja se po svemu ovome razlikuje od osiguranja o izdavanju ili neizdavanju upravnog akta. Povreda ove obaveze je povreda postupka. Zahtjev u upravnoj tužbi za njeno uklanjanje je akcesoran i dopušten ako utiče na izreku odluke. Uklanjanje takvih grešaka nije predviđeno, jer nije moguće obrazložiti zašto se sa povredom prava na saslušanje ne može uklanjati usko povezana povreda obje obaveze. Zbog pogrešnog savjetovanja i obavještenja može se podnijeti zahtjev za naknadu štete usljed povrede službene dužnosti, čak i kad nisu postojale ove obaveze u postupku. Stranka može tražiti i uklanjanje posljedica povrede. Mora se ispraviti pogrešna informacija. Povratom u pređašnje stanje može se vratiti pušteni rok.<sup>25</sup>

j) *Načelo ranog učešća javnosti* nastalo je razvijanjem okolinskog prava i odgovornosti javnosti prema zaštiti supstance prirodne okoline. U našoj nomotehnici dobro je da se odvoji u samostalnu cjelinu, jer će tako svima biti lakše uočljivo.<sup>26</sup> Cilj norme je da pri velikim građevinskim i investicionim projektima koji mogu uticati na veliki broj osoba, organ uprave bez velikih birokratskih troškova prijevremenim učešćem građana poboljša transparentnost planiranja. Tako se potiče i prijevremena komunikacija između nosioca projekta i pogođene stranke i omogućava supstancijalno učešće pogođene javnosti. Takvo prijevremeno učešće treba da unaprijedi *prihvatljivost projekata* i potakne nosioca projekta da poboljša projektirane planove.

---

<sup>25</sup> Pünder Hermann, *op.cit.*, str. 484.-487.

<sup>26</sup> Paragraf 25. stav 3. ZUP-a SR Njemačke: Organ uprave utiče na to da pri planiranju projekata, koji ne mogu imati samo sporedan uticaj na interese većeg broja trećih, nosilac informira odnosnu javnost prijevremeno o ciljevima projekta, sredstvima ostvarenja i vjerovatnom uticaju projekta./ Ranije učešće javnosti po mogućnosti treba da se desi već prije podnošenja zahtjeva./ Odnosnoj javnosti mora se dati prilika radi izjašnjenja i ispitivanja. Rezultat ranijeg provedenog učešća javnosti prije podnošenja zahtjeva treba se odnosnoj javnosti i organu uprave uostalom bez odlaganja saopćiti najkasnije sa podnošenjem zahtjeva. / Stav 1 ne važi, ako odnosna javnost već prema drugim pravnim propisima prije podnošenja zahtjeva mora učestvovati. Prava učešća prema drugim pravnim propisima ostaju ista.



Ovakva odredba je svjesno odustajanje od mogućnosti formalnog provođenja. Izraz je principa kooperacije. Njen temelj je očekivanje da se pri većim građevinskim i planiranim projektima u interesu njihovog nosioca transparentnost, učešće i prihvatljivost moraju tako poboljšati da se projekat prijevremeno javnosti saopći i o njemu raspravlja. Time se ne sprečavaju stvarni konflikti, koji se pojavljuju u projektima. Na taj način se izbjegavaju ili umanjuju otpori proistekli iz strepnje, straha i osjećaja da postanu objekat tuđih odluka.

Naredba o ranijem učešću javnosti daje neutralnost organu uprave. Tako se davanjem savjeta nosiocu projekata prije podnošenja zahtjeva i u interesu potencijalno pogođenog treba da utiče na prijevremeno učešće građana.

Propis se primjenjuje na projekte koji mogu ne samo nebitno uticati na interese većeg broja trećih. Svjesno je otvoreno formuliran i naročito nije ograničen na određene postupke odobravanja. To ne zavisi od postupaka odobravanja. Obuhvaćeni su ne samo postupci utvrđivanja plana i odobravanja plana, nego i odobravanje postrojenja i odobravanje građenja.

Pod pojmom projekta podrazumijevaju se svi oni za koje je potreban postupak utvrđivanja plana i odobrenja plana. Može se raditi o mjesnim, privatnopravnim i javnopravnim projektima javne vlasti, dakle i projektima u svrhu stvaranja prometnih puteva. To mogu biti i projekti razvoja, proširenja i izmjene postojećih postrojenja.

Odredba o uticaju na veći broj trećih osoba svjesno je neodređena sa takvom formulacijom da bi se otvorio određeni praktični prostor. Čvrst minimalan broj stranaka sa pogođenim (povrijeđenim) interesima nije bio vodeći cilj. „Veći broj“ zavisi od upravne stvari, vrste i intenziteta pogođenosti.

Dalja pretpostavka je da uticaji na interese trećih osoba ne budu samo beznačajni. Dovoljan je uticaj na interese pogođene stranke. Pojam interesa je svjesno određen.

Prema propisu obavezan je postupati organ uprave nadležan za takve projekte. Uticaj se pojavljuje kada organ uprave na bilo koji način dobije saznanja o projektu. Njegov nosilac posredno utiče kada istupa u javnosti, a za organ uprave se postavlja pitanje kada utiče na njegovo rano objavljivanje. Projekat se mora toliko konkretizirati da se može predvidjeti vrsta i mjera pogođenosti i plan se ne smije u tolikoj mjeri učvrstiti da zbog njega ne postoji druga alternativa. Organu uprave je prepušteno kako će uticati na provođenje ranog učešća građana. Sigurno se najprije zahtjev upućuje nosiocu projekta, jer se onda, ako je potrebno, na odgovarajući način može dati odgovarajući značaj.

Rano učešće javnosti provodi nosilac projekta na vlastitu odgovornost. Mora se održati prije podnošenja zahtjeva. Pojam „pogođene“ javnosti ne zavisi od rizika povrede subjektivnih prava. Takvoj javnosti pripadaju i udruže nja za okolinu ovlaštena na učešće. Na poslijetku je nosilac projekta gospodar ove faze postupka. Organ uprave također može uticati na oblik učešća.

Pogođenoj javnosti mora se omogućiti „izjašnjenje i rasprava“ a vrstu i način provođenja slobodno određuje nosilac projekta. Za razmatranje sa pogođenim mora se odrediti termin. To je smisljeno za postizanje stvarnog efekta participacije i šanse prihvatanja.

Rezultat ranog učešća javnosti treba da saznaju pogođena javnost i organ uprave odmah, a najkasnije sa podnošenjem zahtjeva. Ako se podnese zahtjev, ovaj organ može zahtijevati da se zahtjevu prilože ovi rezultati. Podnošenje zapisnika razmatranja je smislen, ali nije obligatoran. Dovoljan je sažetak rezultata.

Neprovođenje ranog saslušanja javnosti nema uticaja na zakonitost upravnog postupka. Njegova svrha je da se smanji konfliktni potencijal između organa uprave i nosilaca projekta i tako postigne povoljno rješenje za sve.<sup>27</sup>

k) *Načelo pravo uvida u spis* namijenjeno je zaštiti stranaka od birokratske uprave i radi lakše odbrane njihovih prava.<sup>28</sup> O ovom načelu su teoriji upravnog prava već objavljivani radovi. U ovom radu nema mjesta za detaljnije izlaganje o ovom načelu.<sup>29</sup>

l) *Načelo čuvanja tajne* potrebno je za zaštitu osobnosti učesnika u upravnom postupku. *Učesnici imaju pravo na to da organ uprave neovlašteno ne objavi njihovu tajnu, a naročito o osobnom životu.*<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Ferdinand O. Kopp, Ulrich Ramsauer, *op.cit.*, str. 494.-498.

<sup>28</sup> Paragraf 29 ZUP-a SR Njemačke: Organ uprave mora odobriti učesnicima uvid u akte postupka, ako je njihovo poznavanje potrebno za isticanje ili odbranu njihovih pravnih interesa. Ovo pravo važi do završetka upravnog postupka, a ne za nacrt odluka kao i radove na njihovoj neposrednoj pripremi. Ukoliko se zasnuje zastupanje, jedino zastupnici imaju pravo na uvid u akt./Organ uprave nije obavezan odobriti uvid u akt, ako se njime povređuje pravilno ispunjavanje zadataka organa uprave, ako bi upoznavanje sa sadržajem akta nanijelo štetu dobrobiti zajedničkih institucija BiH ili institucijama entiteta, ili ako postupak prema zakonu ili po svojoj naravi, naime zbog opravdanih interesa učesnika ili trećih osoba, moraju se smatrati tajnim. /Uvid u akte obavlja se u organu uprave, koji ih vodi. U pojedinom slučaju uvid se može obaviti u drugom organu uprave ili u diplomatskom ili konzularnom predstavništvu BiH. Druge izuzetke može odobriti organ, koji vodi akte.

<sup>29</sup> Vidi Marko Šikić, Lana Ofak, *Pravo na uvid u spis u upravnim stvarima*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, 2019. godina, str. 423-443.

<sup>30</sup> Paragraf 30. ZUP SR Njemačke.

Odredba uređuje zahtjev učesnika na čuvanje tajne o činjenicama, okolnostima itd. koje njih lično pogađaju, koje se po vladajućem mišljenju ili prema posebnim pravnim propisima smatraju „ličnim“ ili „privatnim“ stvarima. Zahtjevom učesnika istovremeno se zasniva objektivno-pravna obaveza organa uprave da čuvaju tajnu učesnika. Ovom obavezom uspostavlja se odnos povjerenja između organa uprave i građana, a što je pretpostavka suvisle saradnje u upravnom postupku i efikasnosti upravne djelatnosti.

Propis je izraz principa pravne države i osobnog prava pogođenog na zaštitu njegove tajne, a posebno prava na informativno samoopredjeljenje sa osnovnim pravima na koje se utiče u upravnoj stvari.

Ovo pravilo važi do završetka upravnog postupka, ali je primjenjivo i nakon ove faze, mada prestaje status učesnika u ovom postupku.

Propisana obaveza je odgovarajući izraz općeg pravnog načela, ukoliko nema posebnih pravila. Kao njegov izraz također se primjenjuje na tajnu trećeg.

Obaveza čuvanja tajne građana ne važi samo za nadležne organe uprave, nego za sve ove organe koji službeno i neslužbeno saznaju tajne od građana, uključujući i organe koji ne postupaju po ZUP-u.

Navedena obaveza važi i za druge javnopravne upravne djelatnosti, izdavanje uredbi i statuta kao i za privatnopravne (fiskalne) radnje uprave radi ispunjavanja javnih zadataka.

Tajna u smislu § 30 su sve činjenice, okolnosti, procesi itd. poznati ograničenom broju ljudi i u čijoj zaštiti njen nosilac ima interes vrijedan zaštite i koji prema važećim pravnim propisima i općem nazoru, a naročito zbog datih vrijednosti u Ustavu, nemaju ništa s trećim osobama. To pretpostavlja lični odnos prema tajni.

Tajnama pripadaju načelno sve privatne tajne, koji su u sferi personalnosti i intimnosti kao što su: zdravstveni, porodični i ekonomski odnosi pojedine osobe, akti o razvodu braka, raniji propusti, itd. Tome ne pripadaju sve činjenice i okolnosti koji se odnose na sve osobe. Postoje i pogonske i poslovne tajne. To su sve činjenice povezane sa poslovanjem pogona, poznati su samo ograničenom broju osoba i u čijem čuvanju tajne preduzetnik ima interes vrijedan zaštite. Pod pogonskim tajnama podrazumijevaju se tehničke činjenice preduzeća, kao što su metode proizvodnje i faze procedura. Pod poslovnim tajnama misli se na trgovačke odnose preduzeća, npr. obračuna, markentiške strategije, liste kupaca.

Ako se činjenice koje je potrebno sačuvati kao tajne istovremeno odnose na više osoba, one moraju ostati takve, ako su ispunjene pretpostavke za barem jednu osobu i otkrivanje nije moguće bez povrede njihovih prava. Ako se radi

o statističkim ili anonimnim podacima tada nema tajnosti. Isto važi za informacije poznate općenito ili neodređenom velikom broju osoba.

Otkrivanje tajne obuhvata sve forme, osim usmenog ili pisanog saopćenja, kao što je npr. odobravanjem uvida u akte, izdavanje obavještanja, konkludentno ponašanje pa čak i šutnja. Otkrivanje ne mora biti službeno. Dovoljno je otkrivanje saopćenjima u privatnim krugovima, novčane doznake navedene na potvrdi da je plaćanje socijalna činidba, saopćenja unutar organa uprave službenicima bez službene veze sa upravnom stvari, svejedno u koju svrhu; uprkos općoj formulaciji propisa takođe u odnosima između organa uprave. Nije bitno da li je otkrivanje tajne svjesno ili slučajno. To postoji i kad se tajna otkrije trećem nepoželjnim ponašanjem npr. službenika.

Ovlaštenje se može odrediti u pravnim propisima, odobrenjem ovlaštenog ili općim pravnim načelom. Razlog otkrivanja tajne ne opravdava okolnost da tajnu već poznaje više osoba, ukoliko narav tajnosti nije otpao. Sve dok pogođena stranka ne odustane od tajnosti, organ uprave mora takve činjenice smatrati tajnim i ne smije ih „službeno potvrditi“; bez svog stava smije uputiti na izjave trećih osoba u štampi o upravnoj stvari. Drugačije važi za općepoznate činjenice, jer nema naravi „tajnosti“ i nije vrijedno zaštite.

Pravni propisi mogu obavezati ili ovlastiti organ uprave na dalje prosljeđivanje informacija. Pretpostavka je da odnosne odredbe budu izraz vaganja zakonodavca u odnosu na konkretne interese očuvanja tajne i otkrivanja.

Odobrenje učesnika je potrebno ako učesnici mogu odlučivati o tajnosti. Ako se odnosi na više osoba, sve one mogu odobriti otkrivanje. Dovoljno je i naknadno odobrenje. Također se odobrenje ne mora dati izričito. Iz ponašanja pogođenih stranaka mora proizaći da se odriču prava na čuvanje tajne u upravnom postupku.

Opća pravna načela mogu biti opravdanje da otkrivanje ne bude neovlašteno. Pretpostavka postoji ako iz odmjeravanja interesa i dobara proizilazi da je otkrivanje u službi očuvanja visokorangiranih pravnih dobara građanstva ili pojedinaca.

Zaštita tajnosti važi za učesnike u postupku. Takav status imaju i druge osobe, čije tajne su u istom ili drugom upravnom postupku postale poznate ili su zabilježene u aktima. To važi i za već provedene postupke i za tajne trećih, koji nisu ili nisu bili učesnici u smislu ZUP-a.

Upravni akt izdat pri povredi obaveze čuvanja tajne tokom upravnog postupka je protivpravan. To se mora pretpostaviti, ako protivpravno dobijeno saznanje o tajni utiče na sadržaj odluke i povreda vodi zabrani upotrebe dokaza. Ovakve

greške mogu se osporavati samo u tužbi protiv cijele upravne stvari kao akcesoran zahtjev.<sup>31</sup>

m) *Načelo zaštite subjektivnih prava ili ovlaštenja stranke* treba da se formira od načela zaštite javnog interesa i prava građana, saslušanja stranke i pomoći neukoj stranci.<sup>32</sup> Ovo načelo ne postoji u važećem upravnom postupku SR Njemačke i SR Austrije. Radi se o novom pravnom pojmu u skladu sa subjektivnim pravima javnog i privatnog materijalnog prava.

n) Načelo saslušanja stranke u ZUP-u treba da ostane, ali sa drugačijim sadržajem. Novo načelo saslušanja stranke treba da se preuzme iz Saveznog ZUP-a SR Njemačke sa svrhom da je zaštiti u postupku jednostranog određivanja pravne obaveze.<sup>33</sup>

o) Za potrebe utvrđivanja materijalne istine u upravnom postupku iskaz stranke je jedini izvor saznanja pravno relevantnih činjenica. Vjerdostojnost takvog iskaza može se pojačati tako što će se u ZUP *de ferenda* preuzeti načelo *osiguranja zakletvom*.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Ferdinand O. Kopp, Ulrich Ramsauer, *op.cit.*, str. 592.-597.

<sup>32</sup> (1) Kad organi uprave i institucije sa javnim ovlaštenjima vode postupak i rješavaju, dužni su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava u skladu s Ustavom BiH, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda i Aneksom 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, vodeći pri tom računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava drugih osoba, niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom.

(2) Kad službena osoba koja rješava neku upravnu stvar, s obzirom na postojeće činjenično stanje, sazna ili ocijeni da određena stranka ima osnova za ostvarenje nekog prava, upozorit će je na to. (3) Prije donošenja rješenja, koje zahvata u prava stranke, stranci se mora pružiti mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima važnim za donošenje rješenja. (4) Rješenje se može donijeti bez prethodnog izjašnjenja stranke samo u slučajevima kad je to zakonom određeno. (5) Organ koji vodi postupak starat će se da neznanje stranke i drugih učesnika u postupku, ne bude na štetu prava koja im po zakonu pripadaju.

<sup>33</sup> Paragraf 28. SZUP-a SR Njemačke: Prije nego što se izda upravni akt, koji zahvata u prava učesnika, mora mu se dati prilika, da se izjasni za odluku o pravno relevantnim činjenicama. Od saslušanja se može odustati, ako prema okolnostima pojedinačnog slučaja nije naređeno, a naročito ako: se hitna odluka čini nužnom zbog opasnosti ili u javnom interesu; bi se saslušanjem povrijedilo poštovanje mjerodavnog roka za odluku; se od činjeničnih navoda učesnika, koje je u zahtjevu ili izjavi naveo, ne treba odstupiti na njegovu štetu; organ uprave želi izdati opću naredbu ili istovrsan upravni akt u većem broju ili upravne akte pomoću automatskih uređaja. /Mjere se trebaju preduzeti u upravnom izvršenju./ Saslušanje izostaje, ako je ono suprotno obaveznom javnom interesu.

<sup>34</sup> Paragraf 27. SZUP-a SR Njemačke: „Pri ispitivanju činjeničnog stanja organ uprave smije zahtijevati i uzeti zakletvu, samo ako je uzimanje zakletve u odnosnom predmetu i odnosnom postupku predviđen zakonom ili uredbom i organ uprave pravnim propisom proglašen nadležnim. Osiguranje zakletve treba se zahtijevati samo ako drugo sredstvo za istraživanje istine ne postoji, ne daje nikakve rezultate. Od maloljetnika do navršene 16.

Svrha i smisao ove odredbe je da se poveća vrijednost osiguranja zakletvom kao sredstvo ispitivanja činjenica i prikupljanja dokaza. Propis uređuje ne samo da organ uprave može zahtijevati davanje osiguranja zakletvom od učesnika ili trećeg samo pri postojanju odgovarajućeg ovlaštenja, nego također da se takva izjava bez ovlaštenja ne smije uzeti ili prihvatiti. Ona uređuje pretpostavke pod kojim organ uprave smije tražiti osiguranje zakletvom u podnescima i kakav postupak se mora provesti.

Ovo pravilo zasniva se na načelu supsidijarnosti po kome se zakletva traži kada nema drugog sredstva za utvrđivanje istine ili bi se zahtijevali nesrazmjerni troškovi. Kako se radi o propisu o trebanju, organ uprave može odustati od toga ako poslovne okolnosti slučaja to opravdavaju. Za dobrovoljno date zakletve osoba ovo ograničenje ne važi. Takvo osiguranje organ uprave ne može odbiti pozivanjem na drugu odredbu u stavu 1, nego prepušta pogođenoj stranci da sama odustane od osiguranja. Povreda načela supsidijarnosti ne utiče na djestvo datog osiguranja i kažnjivost zbog davanja pogrešnog osiguranja ili osiguranja kojim se prešute bitne okolnosti.

Prihvatanje znači pismeno utvrđivanje usmeno date izjave pristunih u upravnom postupku čija se tačnost osigurava. Ako je organ uprave prima, tada to proizvodi pravno djestvo, tj. zakonom propisana funkcija osiguranja pravno djestvuje kada se ispune pretpostavke stava 2. Pravilo zajedno važi istovremeno za nadležni organ uprave i davanje izjave, kao i za prihvatanje zakletog osiguranja u drugom organu uprave, koji prosljeđuje podnesak drugom organu u kome se i treba dati ovo osiguranje ili koji pismeno uručuje pogođenoj stranci da ga može koristiti pred nadležnim organom.

Ostaje mogućnost da tekst zakletve napiše davalac izjave, druga osoba ili da se koristi potpisanim obrascem i preda ga organu uprave, pravnom zastupniku ili da ga pošalje poštom ili preko kurira.

---

godine života ne smije se zahtijevati osiguranje zakletvom. /(2)Ako organ uprave prihvata zakletvu u spis, za prihvrat su ovlašteni rukovodilac organa uprave, njegov zamjenik te pripadnici javne službe koji imaju sposobnost za sudsku službu. Drugi službenici javne službe mogu ovlastiti rukovodioca organa uprave ili njegovog općeg zamjenika općenito ili u pojedinačnom slučaju. /(3) Osiguranje se sastoji u tome da davalac osiguranja ispravnost njegove izjave o odnosnom predmetu potvrđuje i izjavljuje: „Osiguravam zakletvom da sam po najboljem znanju čistu istinu kazao i da ništa nisam prešutio“. Punomoćnici i stručni pomagači ovlašteni su učestvovati u prihvatanju osiguranja. /(4) Prije prihvatanja osiguranja zakletvom njen davalac mora se poučiti o značaju osiguranja pod državnim zakletvom i krivičnopravnim posljedicama netačnog ili nepotpunog osiguranja pod zakletvom. /(5) Spis mora sadržavati i ime prisutnih osoba kao i mjesto i dan sačinjavanja zapisnika. Daje se davaocu osiguranja da ga pročita uz odobrenje ili na zahtjev podnese na pregled. Izdato odobrenje mora se zabilježiti i davalac osiguranja potpisati. Zapisnik potom moraju potpisati primalac zakletve i zapisničar.

Ovlaštene osobe za prihvatanje osiguranja zakletvom su unaprijed određene za određene nosioce službe. Treba istaći značaj stvari i istovremeno doprinijeti da se spriječi olako davanje zakletih osiguranja ili da budu nejasno, nerazumljivo formulirano.

Za prihvatanje su ovlaštene upravni službenici sa sposobnošću da budu sudije. To nije potrebno za rukovodioce organa uprave i njihove zamjenike. Ko je opći zamjenik određuje se podjelom poslova. Osoba ovlaštena za prihvatanje može koristiti pomoć druge osobe u pisanom obliku, koja nema kvalifikacije za sudiju. Osiguranja zakletve prihvaćena od druge osobe nemaju pravno djejestvo.

Pojam osiguranja zakletve zakonska (pravna) definicija: Osiguranje zakletvom tzv. zakleto osiguranje je posebno formalizirano osiguranje ispravnosti i potpunosti određenog iskaza (izjave), na koji se odnosi. Zakonska funkcija mora se obavezno poštovati. Važi za prihvaćeno zakleto osiguranje i analogno u pisanom obliku predato osiguranje. Odstupanja od formulacije zakletve su nebitna i za djejestvo bez štete, ako osiguranje sadrži u svakom slučaju bitne u njoj navedene pojmove i ne sadrži daljnja ograničenja.

Kažnjivost pogrešnih osiguranja zakletvom daje takvoj izjavi povećanu dokaznu vrijednost. Ako zakon dopušta dokazivanje određenih činjenica sa osiguranjem zakletvom, tada će ono u pravilu biti dovoljno. I ovdje važi načelo slobodne ocjene dokaza. To znači da osiguranje zakletvom ne mora biti osnova odluke, ako je uprkos osiguranju ne smatraju uvjerljivom ili vjerovatnom, jer im je sadržaj npr. neprihvatljiv, nevjerovatan, protivrječan, nestalan ili nepotkrijepljen. Ako su dvije izjave suprotne, ne mora se jednoj od njih dati prednost, jer se njena ispravnost zakletvom osigurava, dok kod druge to ne mora biti slučaj. Mnogo više je osiguranje samo jedna od više pretpostavki, o kojima se mora voditi računa pri stvaranju uvjerenja. Općenito viša dokazna snaga zakletvom osiguranih navoda ne postoji.

Odredbom o krivičnoj odgovornosti za datu zakletvu građanima treba da se pojača svijest o značaju njihovog iskaza i njegovom osnaženju osiguranjem zakletvom. Pouka služi istovremeno i ponajprije nalaženju istine u postupku. Neposredno je propisana za slučaj u kojima se osiguranje zakletvom daje na zapisniku.

Obaveza poučavanja važi samo za prihvatanje osiguranja na zapisniku organa uprave. Ako se osiguranje zakletvom prihvati u drugoj formi, npr. predajom izjave koju je sačinio njen davalac, tada ne važi obaveza poučavanja prema dalekosežnom shvatanju. Po propisu podrazumijeva po doslovnom tekstu, smislu i svrsi prihvatanje zakletog izjašnjenja organa uprave.

Osnovna ideja odredbe, a naročito svrha da služi istini i njena zaštitna svrha da davaoca izjave upozori i suzdrži ga od davanja pogrešne izjave sa zakletvom, dopuštaju pojavljivanje poželjnog poučavanja, ipak zahtijeva pravno neobaveznu shodnu primjenu stava 4, i doduše ne u slučajevima u kojima bi pouka bila moguća bez teškoća, npr. korištenjem obrazaca, koje moraju potpisati pogođena stranka i organ uprave.

Posljedica povrede obaveze poučavanja je da otpada kažnjivost pogrešnog osiguranja zakletvom koga je prihvatio organ uprave. Pogrešnost pouke načelno nema pravno djejestvo.<sup>35</sup>

#### **IV. Sukob nadležnosti**

Po važećem ZUP-u sukob nadležnosti rješavaju Sud BiH, Vrhovni sud i kantonalni sudovi.<sup>36</sup> O sukobu nadležnosti može se odlučivati samo u upravnom postupku i zato ih jedino organi uprave mogu i rješavati, a nikako sudovi.<sup>37</sup> Tekst „organ koji“ treba da se zamijeni tekstem: „Organ drugog stepena kad“<sup>38</sup>.

#### **V. Komuniciranje organa i stranke**

Novim ZUP mora se predvidjeti predaja podnesaka u elektronskom obliku, poštom preporučeno ili greškom pružatelju poštanskih usluga.<sup>39</sup>

Za komuniciranje organa i stranaka mora se uvesti i elektronsko komuniciranje.<sup>40</sup>

Odredbe o pozivanju treba da se dopune sa dva samostalna člana o obaveznosti odazivanja pozivu i informiranju nadređenog u javnim službama.

---

<sup>35</sup> Ferdinand O. Kopp, Ulrich Ramsauer, *op.cit.*, str. 519.-524.

<sup>36</sup> Vidi član 25. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002) i član 28.-33. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998).

<sup>37</sup> Tako npr. o sukobu nadležnosti između organa uprave u institucijama FBiH treba da odlučuje organ određen za drugostepeno odlučivanje. Sukob nadležnosti između organa uprave dva ili više kantona treba da odlučuje samo organ uprave u institucijama FBiH nadležan za iste upravne poslove. U kantonima sukob nadležnosti treba da rješava organ nadležan za drugostepeno rješavanje.

<sup>38</sup> Vidi član 27. stav 2. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), 34. stav 2. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998), član 28. stav 2. ZUP ZUPRS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002) i član 19. stav 1. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>39</sup> Član 72. stav 2. i 3. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>40</sup> Vidi član 75. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).



Obaveznost odazivanja pozivu već je normirana u ZUP SR Austrije i može se doslovno preuzeti u ZUP u BiH. Odredba glasi: *Ko je zbog bolesti, invalidnosti ili drugih opravdanih razloga spriječen da se pojavi, mora se odazvati pozivu i radi ispunjavanja ove obaveze može biti zadržan ili priveden prisilnim kaznama. Primjena ovog prisilnog sredstva dozvoljena je samo, ako su u pozivu bili upozoreni i poziv je uručen u njihove ruke. Ona obavezuje organe izvršenja.*<sup>41</sup>

Informiranje nadređenog također se može doslovno preuzeti: *Ako se osoba zaposlena u javnom uredu ili javnoj službi ili u službi javnog preduzeća za prevoz mora pozvati i tokom spriječenosti ove osobe mora se odrediti zamjena vjerovatno radi zaštite sigurnosti ili drugog javnog interesa, o pozivu se istovremeno mora obavijestiti njegova nadređena služba.*

Novim Zakonom mora se dopustiti razgledanje spisa i u elektronskoj formi.<sup>42</sup>

## **VI. Dostavljanje**

Umjesto dostavljanja obavještenjem općinama, podnesak se mora dostavljati u sandučić ili pretinac, ili ako ga nema na vratima ili drugom za primaoca vidljivom mjestu.<sup>43</sup> Potrebna je i odredba o mjestu dostavljanja.<sup>44</sup> Podnaslov „promjena stana“ treba se dopuniti tako da glasi: „Promjena stana, prebivališta, boravišta ili adrese“ i shodno tom novom naslovu prilagoditi odgovarajuću odredbu.<sup>45</sup> Za dostavnicu mora se predvidjeti i zabilješka za obavljeno posredno dostavljanje. Moraju se preuzeti i odredbe o elektroničkom dostavljanju i dostavi javnim saopćenjem.<sup>46</sup>

## **VII. Zastupanje stranke**

Zastupanje stranke treba da se dopuni općom pravnom obavezom podnošenja dokaza o ovlaštenju za zastupanje, direktnom obraćanju stranci i zdravstvenim i drugim smetnjama za zastupanje.<sup>47</sup> Razloge imenovanja privremenog zastupnika potrebno je dopuniti i kad je stranka sa poznatom adresom i

---

<sup>41</sup> Paragraph 19 stav 3. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz u SR Austriji.

<sup>42</sup> Vidi član 84. stav 3. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>43</sup> Vidi član 85. stav 2. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009 i 110/21).

<sup>44</sup> Vidi član 90. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>45</sup> Vidi član 87. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 94. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998) i član 84. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002).

<sup>46</sup> Vidi član 94. i 95. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>47</sup> Vidi član 32. stav 1. i 2. i član 33. stav 2. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

identitetom izvan BiH.<sup>48</sup> O odnosu izjava stranke i punomoćnika umjesto riječi „sama“ treba iza riječi „stranka“ ubaciti pridjev samostalno“, a iza riječi „tražiti“ potrebno je dodati tekстом „i kad je u postupku određen punomoćnik“.<sup>49</sup>

## VIII. Pokretanje postupka i zahtjevi stranaka

ZUP sadrži odredbe o djelimičnom rješenju kad se odlučuje o složenim upravnim stvarima, dok razdvajanja složene upravne stvari u više postupaka nema. Zato je ZUP potrebno dopuniti naslovom: *Razdvajanje stvari u više postupaka*. Ovaj institut treba da se formira prenosom odredbe kad se izdaje djelimično rješenje.<sup>50</sup>

Za institute spajanja i razdvajanja postupaka potrebno je iz uporednog prava preuzeti zajedničke kriterije: *Pri razdvajanju ili spajanju postupaka organ uprave mora se rukovoditi obzirima svrhovitosti, brzine, jednostavnosti i uštede troškova*.<sup>51</sup> U teoriji upravnog prava SR Austrije ovi instituti objašnjavaju se načelom brzog odlučivanja. Sva četiri obzira bitni su za oblikovanje ispitnog postupka primjenom slobodne ocjene. Pri tome organ uprave mora voditi računa i o svrsi ispitnog postupka da se utvrdi objektivno stanje stvari i zaštita saslušanja stranaka. Usmenost je dopuštena u odredbi o načinu rješavanja upravne stvari. Ako se pojave protivrječnosti između navedena četiri kriterija za slobodnu ocjenu, svrha ispitnog postupka ima prednost. Tako se pravo stranke na saslušanje ne smije povrijediti pozivanjem na brzinu i jednostavnost postupka. Ukoliko je činjenično stanje dovoljno razjašnjeno organ uprave ne samo da je ovlašten nego je i obavezan odustati od daljeg ispitivanja.<sup>52</sup>

Spajanje postupaka treba dopuniti za stvari u kojima se mora donijeti više upravnih akata. Tako *Ako se u jednom projektu mora donijeti više rješenja i ukoliko se istovremeno traže u zajedničkoj raspravi i odluci, organ uprave*

---

<sup>48</sup> Vidi član 34. stav 2. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>49</sup> Vidi član 49. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 56. stav 3. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998), član 45. stav 3. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002) i član 36. stav 4. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>50</sup> Po uzoru na član 205. stav 1, ZUP BiH, 213. stav 1. ZUP FBiH i član 203. stav 1. ZUP RS nova odredba treba da bude: „Kad se u jednoj stvari rješava u više tačaka, a samo su neke od njih dozrele za rješavanje, nadležni organ može donijeti zaključak o razdvajanju postupka pa da se o tim tačkama riješi odvojeno.“

<sup>51</sup> Paragraf 39. stav 2. ZUP-a SR Austrije.

<sup>52</sup> Antonioli-Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Lehr- und Handbuch, 3. Auflage, Manz Verlag Wien, 1996. godina, str. 610.

*mora spojiti postupke i koordinirati sa postupcima koje vode drugi organi uprave.*

Za razdvajanje postupaka moraju se preuzeti odredbe kad podnesak sadrži više zahtjeva i kad prestanu razlozi spajanja postupaka.<sup>53</sup>

Odredba o pokretanju postupka javnom objavom nije dovoljna i mogu se preuzeti i odredbe iz ZUP-a RH. Tako će se jasnije znati kako će organ postupati pri ovakvom pokretanju upravnog postupka.<sup>54</sup> U izmjeni zahtjeva ispred riječi „stavljene“ treba ubaciti riječ „ili izmijeniti“. <sup>55</sup>

Za odustanak od zahtjeva novim Zakonom mora se predvidjeti i elektronska komunikacija, za žalbe u višestranačkim upravnim stvarima da ima pravno djeinstvo samo ako se sve stranke odreknu prava na žalbu, da se ovaj odustanak mora završiti rješenjem<sup>56</sup>, jer se zaključkom odlučuje samo o vođenju upravnog postupka, te da se odricanje ili odustanak od žalbe ne mogu opozvati. U ZUP treba da se preuzme i odredba o uvjetima odbacivanja zahtjeva.<sup>57</sup>

Tekst „u pojedinim spornim tačkama“ i „pojedinim pitanjima“ moraju se zamijeniti tekstem: „djelimično“,<sup>58</sup> jer spora u upravnom postupku nema.

## **IX. Poseban ispitni postupak**

Zajedničke odredbe o postupku do donošenja rješenja nisu potpuno iste. ZUP BiH sadrži odredbe o pripremnom postupku<sup>59</sup>, dok ih u ZUP-u FBiH i RS *de ferenda* treba normirati.

U zajedničkim odredbama važeći ZUP neopravdano sadrži i ovlaštenja službene osobe koja vodi postupak i stranke.<sup>60</sup> Po svom sadržaju pripadaju posebnom ispitnom postupku, pa se u novom zakonu moraju propisati baš u ovom njegovom dijelu.

---

<sup>53</sup> Vidi član 41. stav 3 i član 44. stav 2. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>54</sup> Vidi član 43. stav 2.-4. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>55</sup> Vidi član 45. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>56</sup> Vidi član 46. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>57</sup> Član 92. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 18/2016 i 95/2018).

<sup>58</sup> Član 125. stav 1. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 132. stav 1. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998) i član 122. stav 1. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002).

<sup>59</sup> Član 131 a. Zakona o upravnom postupku BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002.) dopunjen članom 35. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom postupku BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 93/2009.).

<sup>60</sup> Vidi član 127.-131. ZUP-a BiH, član 134.-138. ZUP-a FBiH i član 124.-128. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002).

Važećim odredbama o posebnom ispitnom postupku potrebno je dodati novi stav za primjenu diskrecione ocjene, načela ekonomičnosti i efikasnosti: *Organ uprave po mogućnosti mora riješiti stvar svrhovito, brzo, jednostavno i ekonomično i u slučaju potrebe utvrditi bitan sadržaj službenih radnji u spisu ili službenoj zabilješki.*<sup>61</sup> Ova odredba također je izraz. Spajanje i razdvajanje upravne stvari zajedno sa ovom odredbom su normativno ostvarenje načela brzog rješavanja upravne stvari. Tako čine jednu teorijsku cjelinu koja se jedinstveno primjenjuje u upravnom postupku.<sup>62</sup>

Razlozi za pokretanje ispitnog postupka iza riječi „ili“ moraju se dopuniti tekstom: „kad u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima“<sup>63</sup>

Za slučajevne izmjene zahtjeva potrebno je dopuniti odredbe o posebnom ispitnom postupku odredbom *Nakon izmjene zahtjeva organ uprave mora utoliko dopuniti ispitni postupak, koliko je to nužno s obzirom na njegovu svrhu.*<sup>64</sup>

Budući da se u upravnom postupku zasniva upravnopravni odnos *de ferenda*, u ispitnom postupku ne može se odlučivati ni o čemu spornom, jer prije njegovog pokretanja i završetka nije bilo nikakvog materijalnog pojedinačnog pravnog odnosa. Također, potrebno je brisati i riječ „pitanje“, jer se u ovom postupku odlučuje o pravima i obavezama, a ni o kakvim pitanjima. Dakle, ova odredba treba da glasi: *Službena osoba koja vodi postupak odlučuje da li će se raspravljati i dokazivati odvojeno o pojedinim dijelovima ili zajedno o cijeloj upravnoj stvari.*<sup>65</sup>

Završetak ispitnog postupka može se precizirati preuzimanjem odredbe iz ZUP-a SR Austrije: *Ako je stvar zrela za rješavanje, organ uprave može procesnom naredbom proglasiti da je ispitni postupak završen. Proglašenje se mora saopćiti prema mogućnostima na usmenoj raspravi, u svim drugim slučajevima u pisanom obliku.*<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Paragraf 18. stav 1. Zakona o općem upravnom postupku SR Austrije.

<sup>62</sup> Antonioli-Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Lehr- und Handbuch, 3. Auflage, Manz Verlag Wien, 1996. godina, str. 610.

<sup>63</sup> Vidi član 133. stav 1. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 140. stav 1. ZUP FBiH, član 130. stav 1. ZUP RS („Sl. glasnik BiH“, br. 13/2002) i član 51. stav 1. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>64</sup> Paragraf 37. rečenica druga ZUP SR Austrije.

<sup>65</sup> Vidi član 133. stav 4. ZUP BiH, član 140. stav 4. ZUP-a FBiH i član 130. stav 4. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002).

<sup>66</sup> Paragraf 39. stav 3. ZUP-a SR Austrije.

Važeće odredbe o prekidu i obustavi postupka u novom ZUP-u BiH treba da se prošire osnovima iz ZUP-a Republike Srbije<sup>67</sup> a potom iste odredbe treba da se propišu u ZUP-u entiteta.

Budući da se u upravnom postupku ne odlučuje o sporu niti o pitanjima potrebno je izbrisati tekst: „o pojedinim spornim pitanjima“.<sup>68</sup>

## **X. Prethodna stvar**

U toku postupka može se pojaviti i prethodno pitanje. Budući da se u upravnom postupku ne odlučuje ni o kakvom pitanju, nego o zahtjevima stranke, pri prevodu ZUP SR Austrije iz 1925. godine riječ *die Frage* je bukvalno prevedena kao pitanje, iako joj je jedno od značenja i riječ stvar.<sup>69</sup> Dakle, u zakonu *de ferenda* mora postojati pojam prethodna stvar. Teorija treba da objasni kakve su to stvari. To je u skladu sa odredbom da se u upravnom postupku odlučuje o upravnoj stvari.

U novom ZUP-u mora se propisati da je pravosnažna presuda o prethodnoj stvari veže organ uprave i ovlaštenu službenu osobu. Takva dopuna važećeg upravnog postupka je u skladu sa razlozima obnove upravnog postupka. Također, u vezi sa prekidom upravnog postupka mora se propisati da će se nastaviti i kad presuda postane pravosnažna.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Vidi član 139a. Zakona o upravnom postupku BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002.) dopunjen članom 37. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom postupku BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 93/2009.) i član 100. Zakona o upravnom postupku Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 18/2016.)

<sup>68</sup> Vidi član 133. stav 4. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 140. stav 4. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998) i član 130. stav 4. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 12/2002).

<sup>69</sup> U Gerhard Wahrig, *Deutsches Wörterbuch*, neu herausgegeben von dr. Renate Wahrig-Burfeind mit einem „Lexikon der deutschen Sprachlehre“, Neuausgabe 2000, riječ *Frage* tumači se kao unsichere Angelegenheit, str. 495; Duden, *Deutsches Universalwörterbuch*, 6. überarbeitete und erweiterte Auflage, herausgegeben von der Dudenredaktion, 2007. godina, riječ *Frage* tumači se kao zu klärende Sache, Angelegenheit, str. 604. Obje riječi prevode se na naš jezik kao stvar. Može se naći u Rječniku prof., dr. Antona Hurma.

<sup>70</sup> Vidi član 139. stav 1. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 146. stav 1. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998), član 136. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002) i član 55. stav 3. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

## **XI. Usmena rasprava**

Pravo stranke da stavi prigovore na usmenoj raspravi treba dopuniti slučajevima kada objektivno nije bila u mogućnosti to učiniti.<sup>71</sup> Mora se dopuniti i pravna obaveza ovlaštene službene osobe da u provedbi usmene rasprave osigura strankama pravo učestvovanja te da njima i drugim učesnicima na usmenoj raspravi pruži mogućnost dopunjavanja navoda tokom rasprave, kao i izjašnjavanje o navodima protivne stranke i svim drugim činjenicama i okolnostima koje su bitne za rješavanje upravne stvari.<sup>72</sup> Potrebno je urediti i ponašanje organa uprave ako uredno pozvana stranka bez opravdanog razloga ne dođe na usmenu raspravu, tako da službena osoba može provesti raspravu i bez prisutnosti stranke.<sup>73</sup>

## **XII. Dokazivanje**

U novom ZUP u BiH mora se propisati primjeren rok u kome stranka po naredbi ovlaštene službene osobe mora otkloniti propuste da tokom dokaznog postupka podnese dokaze za svoje navode.<sup>74</sup> Ako pak stranka u ovom roku ne podnese tražene dokaze, važeći ZUP pravno obavezuje organ uprave da provede cijeli postupak. Ovo pravilo po novom ZUP-u mora se ograničiti samo na upravne postupke pokrenute po službenoj dužnosti, dok za upravne postupke po zahtjevu stranke mora važiti norma *de ferenda*: kad stranka u ostavljenom roku nije dostavila zatražene dokaze, a postupak je pokrenut na zahtjev stranke, službena osoba ocijeniće od kakve je to važnosti za rješavanje upravne stvari. Ako se bez tih dokaza ne može udovoljiti zahtjevu stranke, zahtjev će se rješenjem odbiti.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Paragraf 42. stav 3. ZUP-SR Austrije : Osoba, koja učini vjerovatnim, da je zbog nepredviđenih ili neizbježnih događaja bila spriječena pravovremeno podnijeti primjedbe, i koja ne snosi odgovornost ili je samo jednu manju grešku učinila, u roku od dvije sedmice nakon prestanka razloga, najkasnije do konačne odluke o stvari može podnijeti prigovor organu. Takvi prigovori smatraju se da su pravovremeno podneseni i organ uprave, koji provodi postupak, mora ih uzeti u obzir.

<sup>72</sup> Vidi član 147. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 154. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998), član 144. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002) i član 54. stav 3. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>73</sup> Vidi član 147. stav 2. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 154. stav 2. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998), član 144. stav 2. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002) i član 54. stav 5. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>74</sup> Član 128. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 135. stav 2. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998), član 125 stav 2. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002) i član 47. stav 3. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>75</sup> Član 47. stav 4. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

Radi ekonomičnosti dokazivanja u upravnom postupku mora se dodati i da se ne dokazuju činjenice upisane u službenu evidenciju.<sup>76</sup> Zakonom *de ferenda* mora se omogućiti bolesnim ili tjelesno nesposobnim svjedocima da se ispituju i na drugom prikladnom mjestu.<sup>77</sup> Mora se dodati i odredba o objektivnosti svjedoka i pravnom obavezom da se maloljetni svjedok saslušava uz prisustvo zakonskog zastupnika.<sup>78</sup> Uviđaj je potrebno dodatno osigurati policijskom zaštitom.<sup>79</sup>

### **XIII. Rješenje**

Dijelovi izreke rješenja po Zakonu *de ferenda* treba da budu i: uvjet, namet, pridržaj opoziva, dok rok *de lege lata* već može biti njen dio.<sup>80</sup>

U skladu sa prijedlogom da se u ZUP-u normira načelo *ne bis in idem*, u dijelu o rješenju odredba o načelu konačnosti rješenja treba da bude posljednja: *Upravni akt protiv kojeg se ne može izjaviti redovno pravno sredstvo (žalba) u upravnom postupku, niti pokrenuti upravnosudski postupak, a kojim je stranka stekla neko pravo, odnosno kojim su stranci određene neke obaveze je konačan. Može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su ovim ili drugim zakonom predviđeni.*<sup>81</sup> Predložena odredba je u skladu sa važećim Zakonom o upravnim sporovima. Naime, ova sudska kontrola pokreće se protiv prvostepenog ili drugostepenog upravnog akta, dok njegova konačnost ne treba da bude materijalna pretpostavka za pokretanje upravnog spora. Po *de lege lata* rješenju upravni spor pokreće se protiv konačnog upravnog akta samo zato što se po važećem ZUP-u drugostepeni, a izuzetno i prvostepeni upravni akt i njegova konačnost povezuju. Ne postoji nikakva logička ni pravna smetnja da se prvostepeni i drugostepeni upravni akt i njegova konačnost razdvoje. Dakle, protivzakonit drugostepeni ili izuzetno prvostepeni nekonačan upravni akt može biti predmet upravnosudske kontrole. Konačan upravni akt *de lege ferenda* bio bi neosporiv u upravnosudskoj kontroli, dok bi se u slučaju njegove nezakonitosti mogao uklanjati samo traženjem obnove upravnog postupka po zahtjevu stranke,

---

<sup>76</sup> Član 151. stav 2. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 158. stav 2. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998), član 148. stav 2. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002) i član 58. stav 2. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>77</sup> Član 64. stav 2. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>78</sup> Vidi član 64. stav 5. i 6. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>79</sup> Vidi član 69. stav 3. i 4. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>80</sup> Vidi član 98. stav 3. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009) i § 36. Saveznog ZUP-a SR Njemačke.

<sup>81</sup> Član 16. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 12. Zakona o upravnom postupku FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998) i član 13. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002).

poništaivanjem ili ukidanjem rješenja po pravu nadzora ili podnošenjem zahtjeva za zaštitu zakonitosti. Za rješenje sa izrekom bez obrazloženja može se normirati pravna pretpostavka usvajanja zahtjeva stranke, jer se radi o stvarima malog značaja.<sup>82</sup> Zbog uvođenja instituta *razdvajanje stvari u više postupaka* odredba o djelimičnom rješenju treba da glasi: *Djelimično rješenje izdaje se ako organ uprave razdvoji upravnu stvar u više postupaka.*<sup>83</sup>

Kako se usljed nepostojanja prethodne povrede prava u upravnom postupku ne može odlučivati o spornim pitanjima ili odnosima, potrebno je važeću odredbu o privremenom rješenju izmijeniti tako da glasi: *Ako je prema okolnostima slučaja prije okončanja postupka o upravnoj stvari neophodno donijeti privremeno rješenje, donosi se prema postojećim podacima u času njegovog donošenja.*<sup>84</sup>

Radi obavljanja ekonomskih funkcija vlasti, u ZUP-u potrebno je unijeti i odredbe o novčanim činidbama organa uprave. *Ako se radi o određivanju novčane činidbe prema zakonskom, statutarom ili tarifnom postojećem mjerilu ili kod opasnosti od odlaganja o neodložnim mjerama, organ uprave ovlašten je izdati rješenje i bez prethodnog ispitnog postupka. /Protiv objavljene odluke iz stava 1. u organu uprave, koji je donio rješenje, u roku od dvije sedmice može se podnijeti prigovor. Prigovor ima odložno djestvo, samo ako je podnesen protiv određivanja novčane činidbe./ U roku od dvije sedmice nakon podnošenja prigovora, organ uprave mora pokrenuti ispitni postupak, u protivnom napadnuta odluka po slovu zakona stupa na pravnu snagu. Na zahtjev stranke mora se u pisanom obliku potvrditi stavljanje van snage.*<sup>85</sup>

a) U teoriji upravnog prava SR Austrije novčane činidbe obuhvataju se pojmom upravnopravnih obligacionih odnosa. Radi se o finansijskim zahtjevima javnopravne prirode. Pripadaju im: zahtjevi upravnih službenika za platu, takse i penzije, pravo na olakšice i penzije najviših organa saveza i pokrajina kao i različite funkcionalne takse funkcionera javnopravnih osoba. To su sve „javnopravne naknade“ za učinjene djelatnosti. Paralela sa privatnim obligacionim pravom izražava se najprije u načelima likvidacije zahtjeva za zaradu kao i za cijeli pravni odnos čija javnopravna narav proizilazi iz njegovog nastanka na osnovu suverenog akta.

---

<sup>82</sup> Vidi član 102. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>83</sup> Vidi član 205. stav 1. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 213. stav 1. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br.2/1998) i član 203. stav 1. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002).

<sup>84</sup> Vidi član 207. stav 1. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 215. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br.2/1998) i član 205. stav 1. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002).

<sup>85</sup> Paragraf 57. ZUP SR Austrije.



b) Paralele građanskim obligacionim odnosima su zahtjevi za obeštećenje, koji se u upravnom pravu dopuštaju za prisilnu predaju pravnih dobara društvu. Primjer su: zahtjev za obeštećenje prema Eisenbahnteilnahme (danas preimenovan u Eisenbahn-Enteignungsentschädigungsgesetz), Straßengesetz Saveza i pokrajina, pravu prostornog planiranja, zakonima o građenju i zakonu o vojnim činidbama. Povlače se izvjesne paralele sa pravom naknade štete.

c) Slično važi za javnopravne zahtjeve za činidbe finansijske podrške u obliku subvencija, državne pomoći, usluge socijalne brige. Ako su subvencije zasnovane upravnim aktom nastaje upravno-pravni obligacioni odnos. Postoje i obligacioni odnosi u finansijskom pravu, poreskom pravu i pravu administrativnih taksi, socijalnom osiguranju, ulaganja u komore, doprinosi i druge uplate u fondove, ulaganja u druga društva (vodni savezi, itd).<sup>86</sup>

Uvjeti za izvršnost rješenja moraju se dopuniti tako da postaje izvršno danom odricanja stranke od prava na žalbu te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka povodom žalbe.<sup>87</sup> U izreci rješenja moraju se odrediti i vrijeme i mjesto izvršenja.<sup>88</sup> Izvršenje usmenog izvršenja po novom Zakonu mora biti hitno.<sup>89</sup>

Za zaključak se mora propisati da se izdaje za vođenje upravnog postupka.<sup>90</sup> U novi ZUP-u treba preuzeti i obećanje za izdavanje upravnog akta.<sup>91</sup> Nakon osiguranja upravnog akta, može se voditi računa o vremenskom razdvajanju. Pisanom formom osiguranja rješava se njegov najveći problem, jer je tako jasno uređen zahtjev za dokazom upravnog osiguranja na koji se građanin

---

<sup>86</sup> Više o tome vidi u Antonioli-Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Lehr- und Handbuch, 3. Auflage, Manz Verlag Wien, 1996. godina, str. 727.-742.

<sup>87</sup> Vidi član 133. stav 2. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>88</sup> Vidi član 139. stav 2. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009) i član 275. stav 1. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br.2/1998).

<sup>89</sup> Vidi član 149. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>90</sup> Vidi član 210. stav 1. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 218. stav 1. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br.2/1998) i član 208. stav 1. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002).

<sup>91</sup> Paragraph 38: Obećanje koje je izdao jedan od nadležnih organa, da se kasnije izda ili propusti određen upravni akt (osiguranje), za njegovo pravno djestvo potrebna je pisana forma. Ako je prije izdavanja obećanog upravnog akta potrebno saslušanje učesnika ili sudjelovanje drugih organa uprave ili odbora na osnovu pravnog propisa, obećanje se smije dati prvo nakon saslušanja učesnika ili nakon sudjelovanja ovog organa uprave ili odbora./Na pravno nedjelovanje osiguranja, primjenjuju se propisi o uklanjanju nedostataka pri dopunjavanju potrebnog saslušanja učesnika i potrebnog sudjelovanja drugog organa uprave. /Ako se nakon davanja obećanja promijeni stvarni ili pravni položaj tako da organ uprave pri poznavanju naknadno nastupile promjene ne bi dao obećanje ili iz pravnih razloga ne bi smio dati, organ uprave više nije vezan za obećanje.

poziva. Po Zakonu osiguranje nije upravni akt, pristupa mu se pozivanjem na propise kao takve, tako da spor o kvalifikaciji nije potreban.<sup>92</sup>

#### **XIV. Opozivanje zakonitog rješenja**

Zakoniti ovlašćujući upravni akti opozivaju se, ako je njihov ostanak u pravnom poretku suprotan javnom interesu. Važeće upravno pravo u BiH dopušta da se ovaj institut preuzme u cjelosti iz Saveznog ZUP-a SR Njemačke.<sup>93</sup> Njemačka nauka upravnog akta opozivanje definira kao ukidanje djelotvornog, formalno i materijalno zakonitog upravnog akta. Opozivanjem prekida se postignuta stabilizacija upravnopravnog odnosa iz upravnog akta, a upravni akt kao forma djelatnosti otvoren je za fleksibilizaciju. Time ne gubi svoju funkciju stabilizacije, opoziv zakonitog upravnog akta je dopušten samo pod ograničenim pretpostavkama. Potreba za ograničavanjem za olakšavajuće upravne akte pojačava se razmatranjem zaštite povjerenja, čiji korijen čine osnovna prava. Ako je zakonitost upravnog akta sumnjiva može se opozvati po propisanim pretpostavkama. Ukoliko je protivpravnost sigurnija nije dopušten opoziv. Po vladajućem protivnom shvataju mogu se opozvati protivpravni upravni akt, jer su pretpostavke opoziva strože. Naime, kad se

---

<sup>92</sup> Matthias Ruffert i dr, *op.cit.*, str. 693.

<sup>93</sup> Paragraf 49 stav (2): Zakonit ovlašćujući upravni akt smije se, također nakon što je postao neutuživ, potpuno ili djelimično opozvati sa djejtvom za budućnost, 1. ako opozivanje dopušteno pravnim propisima ili je rezervirano u upravnom aktu 2. ako je sa upravnim aktom povezan nalog i ovlašteni nije ga ispunio ili ga nije ispunio u njemu određenom roku 3. ako bi na osnovu naknadno nastalih činjenica organ uprave bio ovlašten da ne izda upravni akt i ako bi se bez opoziva povrijedio javni interes, 4. ako bi na osnovu izmijenjenih pravnih propisa organ uprave bio ovlašten da ne izda upravni akt, ukoliko ovlašteni nije upotrijebio ovlaštenja ili na osnovu upravnoga akta nije primio nijednu činidbu, i ako bi se bez opoziva povrijedio javni interes. 5. Da bi se spriječila ili otklonila teška šteta za opću dobrobit. Stav (3): Zakonit upravni akt, koji odobrava jednokratnu ili višekratnu novčanu činidbu ili djelomično naturalnu činidbu (u stvarima) radi ispunjavanja određene svrhe ili je pretpostavka za to, može, nakon što je postao neutuživ, potpuno ili djelimično također sa povratnim djejtvom, 1. ako se činidba ne koristi, trenutno ne koristi nakon davanja ili se ne koristi više za svrhu navedenu u upravnom aktu, 2 ako je sa upravnim aktom povezan nalog i ovlašteni nije ili nije u njemu određenom roku ispunio. Stav (4) Opozvani upravni akt prestaje proizvoditi pravno djejtvo sa djelovanjem opoziva, ako organ uprave nije odredio drugi trenutak. (5) O opozivu odlučuje nakon neutuživosti nadležni organ uprave. Ovo važi također i onda, ako je upravni akt koji se mora opozvati izdao drugi organ uprave. (6) Ako se ovlašćujući upravni akt opoziva u slučajevima stava 2. pod brojevima 3. do 5, organ uprave mora obešteti pogođenu stranku na zahtjev za naknadu imovinske štete, koju ju je pretrpila, da se on pouzdao u postojanje upravnog akta, ukoliko njegovo povjerenje je vrijedno zaštite. Za sporove o naknadi štete nadležni su redovni sudovi.

već može pomoći zakonit upravni akt, isto mora biti moguće i sa nezakonitim upravnim aktom.<sup>94</sup>

## **XV. Pravno dještvo upravnog akta**

Odredbе o pravnom dještvu upravnog akta mogu se preuzeti iz ZUP-a SR Njemačke tako da se prilagodi postojećem normativnom potencijalu u upravnom postupku u BiH. To znači da se u ZUP u BiH *de ferenda* neće preuzeti povlačenje protivzakonitih upravnih akata.<sup>95</sup>

## **XVI . Konvalidacija upravnog akta**

Za potrebe primjene posebnog upravnog prava potrebno je propisati konvalidaciju upravnog akta, npr. prethodne vodne saglasnosti u vodnu saglasnost po Zakonu o vodama FBiH. ZUP SR Njemačke sadrži opće odredbe o konvalidaciji upravnog akta.<sup>96</sup>

Kompleksnost propisa je u obrnuto proporcionalnom odnosu prema praktičnom i naučnom značaju konvalidacije.<sup>97</sup>

## **XVI. Žalbeni postupak**

U novom Zakonu mora se propisati da se žalbom protiv rješenja o glavnoj stvari može tražiti ispitivanje i činjenica koje u privremenom rješenju nije bilo

---

<sup>94</sup> Matthias Ruffert i dr, *op.cit.*, str. 736.

<sup>95</sup> Po uzoru na paragraph 43 Saveznog zakona o upravnom postupku SR Njemačke ova odredba treba da glasi: (1) Upravni akt proizvodi pravno dještvo prema onom, za koga je on određen ili na koga se odnosi, u trenutku u kojem se on njemu saopćava. Upravni akt proizvodi pravno dještvo sa sadržajem koji se saopćava.(2) Upravni akt proizvodi pravno dještvo, dok god i ukoliko on nije opozvan, na drugi način ukinut ili je protekom roka ili na drugi način izvršen. (3) Ništav upravni akt ne proizvodi pravno dještvo.

<sup>96</sup> Paragraph 47. Saveznog ZUP-a SR Njemačke: Manjkav upravni akt može se izmijeniti u neki drugi upravni akt, ako je usmjeren na isti cilj, nadležni organ u provedenom načinu postupka i formi bi mogao zakonito objaviti i ako su ispunjene pretpostavke za njegovo izdavanje./ Stav 1 ne važi, ako upravni akt, u koga bi se izmijenio pogrešan upravni akt, bi se protivio prepoznatljivoj namjeri organa izdavaoca ili bi njegove posljedice za pogođene bile nepovoljnije nego one manjkavog upravnog akta. Konvalidacija je dalje nedozvoljena, ako se manjkav upravni akt ne bi smio povući./ Odluka, koja se može izdati samo kao zakonski vezana odluka, ne može konvalidirati u odluku o vlastitoj ocjeni./Mora se shodno primijeniti načelo saslušanja stranke.

<sup>97</sup> Matthias Ruffert i dr, *op.cit.*, str. 702.

upitno.<sup>98</sup> Radnju predava-nja žalbe treba zamijeniti svršenom glagoskom radnjom predaja žalbe, a potom dodati i odredbu da se u slučaju šutnje uprave žalba može predati direktno i drugostepenom organu.<sup>99</sup> Za odložno djejestvo žalbe mora se dodati pravna norma da žalba bilo koje od stranaka u dvostranačkim i višestranačkim upravnim stvarima sa istovjetnim zahtjevima odgađa izvrše-nje prema svim strankama.<sup>100</sup>

U važećem ZUP-u potrebno je dopuniti odredbu kakve upravne radnje organ uprave preduzima, ako ne odbaci žalbu. Tako iza teksta „drugostepeni organ“ tekst: „uzima predmet u rješavanje“ mora se zamijeniti preciznijim tekstom: „ispituje zakonitost i ocjenjuje svrhovitost pobijanog rješenja u granicama zahtjeva iz žalbe, ali pri tome nije vezano žalbenim razlozima.“ Potom treba dodati odredbu da drugostupani organ u postupanju po žalbi pazi po službenoj dužnosti na nadležnost i postojanje razloga za oglašavanje rješenja ništavim.<sup>101</sup>

Ako stranka u žalbi zahtijeva da joj se omogući izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima važnim za rješavanje stvari manjeg značaja ili da se provede ispitni postupak, prvostepeni organ dužan je postupati po zahtjevu stranke.<sup>102</sup>

### **XVIII. Zahtjev za zaštitu zakonitosti**

Zahtjev za zaštitu zakonitosti je vanredno pravno sredstvo u praksi veoma rijetko korišteno. Razlog njegovog nekorisćenja jeste da je njime bio ovlašten javni tužilac da pruža zaštitu povrijeđenim subjektivnim pravima na štetu javnog interesa, odnosno zakonitosti. Zato je odluka da se ukine ovo vanredno pravno sredstvo pogrešna. Naime, u novom ZUP-u mora se propisati da je zahtjev za zaštitu zakonitosti ovlašten ponijeti javni pravobranitelj, koji je inače nadležan tražiti sudsku zaštitu od nezakonitog ponašanja na štetu javnog interesa ili subjektivnih prava države kao pravne osobe.

Vanredno ukidanje rješenja nije vanredno pravno sredstvo, jer se ovom upravnom radnjom iz pravnog poretka opoziva zakonit upravni akt. Također ni poništavanje i ukidanje po pravu nadzora nisu pravni lijekovi, jer ih koriste stranke protiv nezakonitih upravnih akata. Dakle, upravne radnje po službenoj dužnosti ne mogu se nazivati pravnim lijekovima.

---

<sup>98</sup> Vidi član 108. stav 4. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>99</sup> Član 230. ZUP FBiH i član 110. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>100</sup> Vidi član 112. stav 1. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>101</sup> Vidi član 112. stav 2. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

<sup>102</sup> Član 113. stav 3. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

## **XIX. Upravni ugovori**

U upravnom pravu BiH ne postoje upravni ugovori. Polazeći od toga da su odredbe o javnim ugovorima u ZUP-u SR Njemačke gotovo univerzalne, u upravno pravo BiH potrebno ih je samo doslovno preuzeti, ali pod preciznijim naslovom: upravni ugovori. Tako bi u BiH postojali subordinirani i koordinirani upravni ugovori. Pored tih odredbi, potrebno je unijeti i domaće odredbe o postupcima zaključivanja ugovora o koncesiji.

## **XX. Pravna pomoć i saradnja**

Radi pružanja pravne pomoći i saradnje u upravnim stvarima u primjeni prava EU i Vijeća Evrope, u ZUP-u BiH potrebno je preuzeti i odredbe o Evropskoj upravnoj saradnji.<sup>103</sup>

## **XXI. Novčane kazne**

U ZUP za uredno pozvane svjedoke koji ne dođu na ročište, protivzakonito ponašanje izvršenika i privremenog zaključka iz obijesti propisane su blage novčane kazne u iznosu od 50,00 KM. Treba ih povećati na 500,00 KM radi njihovog urednijeg ispunjavanja obaveza u upravnom postupku. Potrebno je propisati novčanu kaznu i stranci ako uskrati uvid u ispravu.<sup>104</sup>

## **Zaključak**

U ZUP u institucijama BiH, FBiH i RS još uvijek ima pravnih praznina zbog kojih ovaj pravni akt nije u potpunosti usklađen sa svojim uzorom iz SR Austrije. Nakon preuzimanja njegovih rješenja, ZUP će postati moderniji pravni akt, koji se dugo vremena neće morati usklađivati sa novim rješenjima. Razlog je veoma spor razvoj upravnog prava općenito, a u BiH naročito. Pored ovog zakona, preuzimanjem načela iz ZUP SR Njemačke ili po uzoru na ovaj zakon, načelna osnova će se dosta modernizirati i tako omogućiti novi pravac u razvoju upravnog prava. U tom smislu, posebno treba naglasiti da je

---

<sup>103</sup> Paragraf 8a-8e ZUP-a SR Njemačke.

<sup>104</sup> Vidi član 72. ZUP BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002), član 79. ZUP FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/1998), član 68. ZUP RS („Sl. glasnik RS“, br. 13/2002) i član 61. stav 2. ZUP RH („Narodne novine RH“, br. 47/2009).

konačnost upravnog akta njegovo svojstvo po kome bi se ZUP u BiH znatno razlikovao od ZUP-a u SR Austriji i SR Njemačkoj. Radi se o novom pristupu upravnom pravu, koji bi ipak takvu upravu zadržao u okvirima demokratske države utemeljene na vladavini prava.

## **Literatura**

1. Antonioli, W.,-Koja, F., 1996, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Lehr-und Handbuch, 3. Auflage: Manz Verlag Wien
2. Badura, P., et al., 2002, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 12. Auflage: De Gruyter
3. Burgi, M., et al., 2010. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Auflage: De Gruyter
4. Dimitrijević, P., (1963), *Pravosnažnost upravnih akata*, Savremena administracija
5. Everling, U., 1987, *Auf dem wege zu einem europäischen verwaltungsrecht zu einem europäischen verwaltungsrecht*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 1, str. 1.-9.
6. O. Kopp, O. F., Ramsauer, U., *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 2013,14. vollständig überarbeitete Auflage: C.H. Beck