

**Prof. dr. Enver Ajanović**  
**Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo**  
**Pravni fakultet / Law Faculty**

**UDK 371.671:34.9 (497.6) (497.5) (497.11)**

**Pregledni naučni članak**

**UDŽBENICI UPRAVNOG PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI,  
HRVATSKOJ I SRBIJI**

**ADMINISTRATIVE LAW TEXTBOOKS IN BOSNIA AND  
HERZEGOVINA, CROATIA AND SERBIA**

***Sažetak***

*U bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji objavljivani su udžbenici iz upravnog prava. Ova literatura ima određene slabosti i zbog toga čitaoci stječu nejasna saznanja o upravnom pravu. Zato je potrebno modernizirati način izlaganja i objašnjenja upravnog prava u BiH, Hrvatskoj i Srbiji. U radu se izlažu osnovne informacije o sociološkom i normativno-dogmatskom metodu za izradu udžbenika iz upravnog prava za studente i druge zainteresirane čitaoce. Na osnovu metodoloških zamjerki u primjeni metoda za izradu udžbenika upravnog prava autor daje osnovne smjernice kako bi, po njegovom shvatanju, u budućnosti trebalo postupati izradi ovakvih udžbenika.*

***Ključne riječi:*** *nesistematičnost dosadašnjih udžbenika, normativno-dogmatski metoda, konkretni primjeri nesistematičnosti udžbenika i drugih grešaka*

***Summary***

*Administrative law textbooks were regularly published in the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia. However this literature has some weaknesses. Therefore, readers obtain murky knowledge regarding administrative law. That is the reason behind the necessity of modernizing the way of presenting and explaining administrative law in B&H, Croatia and Serbia. This paper presents basic information on the sociological and normative-dogmatic method for producing the administrative law textbooks for students and other interested readers. Based on methodological objections in the application of methods for the preparation of textbooks of administrative law, the author sketches basic guidelines in order, according to his opinion, such textbooks would be produced in the future.*

***Keywords:*** *unsystematic approach of current textbooks, normative-dogmatic method, concrete examples of unsystematic textbooks and other errors*

## I Opće slabosti udžbenika upravnog prava u BiH, RH i RS

U Bosni i Hercegovini, Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji u vrijeme Kraljevine SHS, Kraljevine Jugoslavije i SFRJ nikada nije postojala autentična škola pravnog mišljenja o bilo kojoj grani prava, pa tako ni o upravnom pravu. U takvim okolnostima pod utjecajem historijskih veza BiH i RH sa Austro-Ugarskom Monarhijom i Republike Srbije sa Republikom Francuskom u univerzitetskoj djelatnosti preuzimala se i njegovala tradicija njemačke i austrijske škole prava, odnosno pravne države u većem dijelu upravnog prava i vrlo malo francuske škole upravnog prava.

U takvim uvjetima svi udžbenici upravnog prava istovremeno imaju istu osnovnu strukturu u raspoređivanju predmetne građe, dok sadržina pojedinih dijelova može biti veoma slična, pa čak i različita. Ali kakve god da su stvari u tom pogledu, svi udžbenici imaju određene slabosti, a što je od presudne važnosti za adekvatno poznavanje upravnog prava u Bosni i Hercegovini i susjedstvu. Naime, gotovo svi udžbenici sadrže tako raspoređenu građu poput nastavnog plana i programa na osnovu zakona o pravosudnom ispitu i stručnog upravnog ispita. Na oba ispita polažu se upravno organizaciono pravo, upravni postupak i upravni spor i vrlo malo posebno upravno pravo (npr. državljanstvo). U skladu sa ovim, skoro svaki udžbenik sadrži tri osnovna dijela. U prvom dijelu izlažu se opće upravno organizaciono pravo i osnove upravnog materijalnog prava, u drugom dijelu upravni postupak i u trećem dijelu upravni spor. Dakle, koncepcija tih udžbenika sastojala se u skoro pukom prepisivanju najvažnijih izvora upravnog prava radi osposobljavanja za upravnu i upravnosudsku praksu. Uprkos takvom golom empirizmu, nauka upravnog prava u BiH, RH i RS pokušavala je tumačiti pojmove i institute važećeg upravnog prava. To znači da je ova nauka uspjela postići neke rezultate, ali ipak nedovoljne da se zadovolje potrebe društva u današnje vrijeme.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Krbek, Ivo (1955) *Upravno pravo FNRJ*, izdavač I knjige Biro za izradu obrazaca izdavačko-štamarskog preduzeća, Beograd; II knjiga, izdavač Savremena administracija, Beograd, 1957.; III knjiga, izdavač Savremena administracija, Beograd, 1958.

Borković, Ivo (1997) *Upravno pravo*, izdavač Informator, šesto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb.

Tomić, Zoran R. (1998) *Upravno pravo*, treće, novelirano i prošireno izdanje, izdavač Javno preduzeće Službeni list SRJ, Beograd.

Lilić, Stevan – Kunić, Petar – Dimitrijević, Predrag – Marković, Milan (1999) *Upravno pravo*, izdavač Savremena administracija, Beograd.

Kamarić, Mustafa – Festić, Ibrahim (2009) *Upravno pravo*, četvrto, izmijenjeno izdanje, izdavač Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Iz ovoga slijedi da je za izradu udžbenika korišten isključivo dogmatski metod, dok normativni metod nije ni primijenjen zbog evidentno oskudnog iskustva o predmetu istraživanja, kratke upravne tradicije u organizaciji i funkcioniranju politički nezavisne države. Iz tog razloga metodološka zamjerka ovim udžbenicima jeste nedostatak sistematičnosti.

U teoriji prava sistematičnost je supstanca znanstvenog pravnog sistema. Ovaj sistem čine sve pozitivne i historijske pravne norme, državne i nedržavne, u jednom društvu, koje su razvrstane u razne jedinice prema kriteriju njihova sadržaja, tj. prema vrstama društvenih odnosa koje one reguliraju. U znanstveno-pravnom sistemu pravne norme sređuju se prema srodnostima i razlikama društvenih odnosa uređenih pravnom normom. Ovakva sistematizacija je djelo pravника znanstvenika u pozitivnim i teorijskim pravnim znanostima.<sup>2</sup>

Načelo sistematičnosti podrazumijeva da se prikupljena građa mora organizirati i rasporediti. Posebno treba voditi računa o *sličnosti, logičnom slijedu i srazmjeru dijelova*.

Slične stvari trebaju biti na jednom mjestu. Ako je predmet slojevit, ne smije se govoriti čas o jednom, a čas o drugom, nego o svakom pojedinačnom aspektu treba se govoriti po utvrđenom redosljedu. S druge strane, ne treba o nekoj cijeloj stvari pisati na više mjesta.

Logički slijed znači da između pojedinih elemenata moraju postojati logički vremenski, uzročni i posljedični odnosi i sl.

*Srazmjer dijelova* znači da se sastavnim dijelovima rada treba dati onoliko prostora koliko njihov sadržaj zaslužuje po svojoj važnosti.

Plan zavisi od mogućih činilaca: naučne discipline i prirode teme, obima i karaktera prikupljene građe, stvaralačkih mogućnosti, nauka i temperamenta autora i dr.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Visković, Nikola (1996) *Država i pravo*, izdavač Studentska štamparija Univerziteta, str. 254.

<sup>3</sup> Šamić, Midhat (1984) *Kako nastaje naučno djelo*, izdavač Svjetlost, OOUR Izdavačka djelatnost, šesto izdanje, Sarajevo, str. 66–68.

## II Metodi za pisanje udžbenika upravnog prava

Udžbenici upravnog prava pišu se primjenom naučnih metoda. Naučni metodi saznanja prava su iskustveni metodi. Prema prirodi predmeta istraživanja ovo su metodi neposrednog ili posrednog posmatranja (opažanja) iskustvenih predmeta. Metod posrednog posmatranja ostvaruje se neposrednim posmatranjem određenih predmeta za koje se smatra da su povezani sa predmetima koji se žele saznati i utvrđivanjem prirode ovih predmeta određene ovom vezom. Primjenom ovih metoda upotrebljavaju se odgovarajući intelektualni postupci, kao što su upoređivanje i razvrstavanje podataka, apstrakcija, stvaranje pojmova, sinteza, analiza, indukcija, dedukcija itd.<sup>4</sup>

U pravnoj nauci postoji normativno-dogmatski metod za objašnjavanje svih grana prava. Riječ je o idealnom metodu proučavanja idealnih pojava. Ove pojave javljaju se u dva oblika. Prvi je njihovo aktuelno postojanje u svijesti. Drugi je prividno postojanje van svijesti bilo u znacima ili u pamćenju. Znaci su materijalne pojave sa „utisnutim“ značenjima, odnosno „nosioci“ su značenja. Idealne pojave mogu se opažati, odnosno saznavati sviješću samo dok su aktuelne. Dakle, jedna je od bitnih osobina idealnih pojava da su istovremeno značenjske pojave, odnosno da se sastoje od značenja. Svaka takva tvorevina je ili samo jedno značenje ili sistematizirana cjelina tako povezanih više značenja da daju i jedno cjelovito značenje cjeline. Ova značenja neposredno se opažaju tek kada dopiju u svijest. Nakon opažanja znakova oni se tumače radi saznanja u njih utisnutih značenja. Ovo se čini pomoću zakonika značenja, odnosno društvenog predratnog (ili i izričitog) dogovora o značenju znakova. Društvo je stvaralac i više ili manje razvijenog sistema znakova s odgovarajućim zakonicima značenja. Ovi sistemi su različiti i po preciznosti označavanja tačnog značaja, ali za tumačenje je nedovoljno da se saznaju značenja pojedinih znakova ili užih njihovih cjelina, jer je značenjska pojava istovremeno i značenjska cjelina u kojoj je svako značenje povezano sa drugim značenjima i utječe jedno na drugo. S druge strane, značenja znakova zavisi i od povezanosti duhovnih tvorevina i drugih pojava, prije svega, društva i čovjeka.<sup>5</sup>

Pojam, predmet i zadatak dogmatskog metoda međusobno su usko povezani. Veza se može ukratko objasniti tako da je svrha dogmatskog metoda utvrđivanje sadržine prava kao norme odnosno normativne pojave. Ovo utvrđivanje sastoji se u tumačenju značenja koje sadrži pravna norma.

---

<sup>4</sup> Lukić, Radomir (1983) *Metodologija prava*, izdavač Naučna knjiga, Beograd, str. 68.

<sup>5</sup> Lukić, Radomir, *ibid.*, str. 103–104, 107.

Dogmatski metod čine dva dijela. Prvi je *unutrašnje tumačenje* unutar same norme odnosno njenih sastavnih dijelova. Sastoji se u utvrđivanju značaja svakog pojedinog znaka i njihovih skupova kao dijelova odgovarajuće značenjske cjeline. Ovaj dio većinom je jezičkog karaktera i uobičajeno se naziva *jezičkim tumačenjem* ili metodom tumačenja. Drugi dio je *spoljašnje tumačenje*. Sastoji se u utvrđivanju veza između norme odnosno njenih dijelova –riječi, odnosno pojmova saznatih tumačenjem znakova i spoljnog svijeta. To znači da se ovaj spoljni element sastoji u utvrđivanju značaja cijele pravne norme odnosno njihovog skupa –jedinice, pa i cijelog prava, prema odgovarajućim vezama između pojedinih značenjskih cjelina, s jedne strane, te veza pravnih normi i cijelog prava s društvom i drugim pojavama sa kojima je ono u bitnoj vezi za utvrđivanje njihovog tačnog značenja, s druge strane. Riječ je o *vanjezičkim metodama* tumačenja prava. To su: logika, pravni sistem, pravna historija, društvena funkcija prava, društveni odnosi koje pravo regulira itd.<sup>6</sup>

Pojam pravnog značenja pravne norme podrazumijeva da je ono objektivno, sadašnje i slobodno, budući da se tako najpotpunije obezbjeđuje društvena funkcija prava odnosno norme, a to je da se ostvari određeni društveni cilj.

Dakle, jezičko tumačenje bitan je dio dogmatskog metoda. Ovo tumačenje sastoji se iz dva dijela. U prvoj fazi se prema jezičkim pravilima utvrđuje smisao, značenje pojedinih znakova (riječi i dr.) uzetih pojedinačno. Jezički znaci, riječi i drugi znaci traže se u objektivno postojećem društvenom zakoniku značenja, a to su pravila jezika (leksička, gramatička, sintaksička, interpunkcijska pravila), dok se subjektivni zakonik tvorca norme ne uzima u obzir. Vrijedi pretpostavka da stvaralac norme idealno poznaje ovaj zakonik i da ga je idealno upotrebljavao bez ikakvih grešaka. U ovim značenjima otkrivaju se „utisnuti“ pojmovi. Tumačenjem svakog znaka za sebe nije moguće vidjeti cjelinu misli. Misao može sadržavati cijela jedna pravna norma sastavljena od više pojmova ili više pravnih normi povezanih u jednu organsku normativnu cjelinu. To se čini u drugom dijelu jezičkog tumačenja radi otkrivanja značenja više pojmova povezanih u misao pomoću sintakse i logike. U ovom dijelu tumačenje više nije čisto jezičko i djelimično je logičko, budući da se otkriva značenje više riječi i drugih jezičkih znakova povezanih logičkim značenjskim vezama.

Pri ovom tumačenju posebno su važne metode logike odnosno logičke veze između pravnih pojmova. Svi pojmovi u pravnoj normi logički su povezani u

---

<sup>6</sup> Lukić, Radomir, *ibid.*, str. 109–113.

jednu logičku cjelinu. Pravna norma određuje tačnu sadržinu svakog pojedinog pojma. I cijelo pravo je jedna logički povezana cjelina. Logičke veze među pojmovima su „unutrašnji“ aspekt prava. U najužem smislu riječi, s jedne strane, tumačenje tih veza nije u prvom dijelu tumačenja pomoću znakova, a s druge strane, ono je određen prelaz od jezičkog tumačenja ka onom pomoću veza između prava i drugih pojava koje utječu na njegovo tumačenje. Zato je samo čisto jezičko tumačenje isključivo pomoću znakova prvi korak u postupku tumačenja, dok je logičko tumačenje drugi korak. Svako jezičko tumačenje ne može biti bez otkrivanja odgovarajućih logičkih veza između pojmova. Ova međusobna povezanost jezika i logike ima svoje utemeljenje u tome da je pravnički jezik potčinjen logici. To znači, ako se u pravnoj normi ili jednom dijelu norme propisuje A, a u drugoj NON-A, onda je norma logički neispravna, protivrječna i zbog toga oba propisa ili jedan od njih moraju se smatrati nepostojećim. Naime, pravnim normama propisuje se ponašanje, a pravni subjekt ne može se istovremeno ponašati na jedan i drugi potpuno suprotan način.<sup>7</sup>

Logičko tumačenje podrazumijeva i sistematsko tumačenje. Ovo drugo tumačenje podrazumijeva utvrđivanje značenja norme pomoću njene veze s drugim bliskim normama istog prava odnosno s cijelim pravom. Budući da je pravo organska cjelina, to su svi njegovi dijelovi, norme i pojedine njihove grupe međusobno tijesno i logički povezani, pa se njihovo značenje ne može potpuno ni saznati bez utvrđivanja utjecaja drugih normi. Konkretna primjena dogmatskog metoda radi utvrđenja *konkretnog* značenja norme kao takve određuje da li je roditelj pravno obavezan izdržavati svoje dijete i koliko dugo.<sup>8</sup>

Nedovoljni rezultati postignuti primjenom isključivo dogmatskog metoda moraju se dopuniti primjenom normativno-pravnog metoda.

Pojam i predmet normativnog metoda također su međusobno povezani kao i kod dogmatskog. Normativni metod bavi se cijelim normativnim sistemom sa određenom društvenom funkcijom, utvrđuje kakav je sastav normativnog sistema, koji su njegovi sastavni dijelovi i kakve su veze i odnosi između ovih dijelova. Ovom metodom pravo se posmatra kao samostalna i cjelovita duhovna tvorevina, raščlanjuje na sastavne dijelove spojene misaonom analizom njihovih osobenosti i otkrivanjem veza i odnosa među njima, poređenjem sastava i dijelova i njihovog funkcioniranja pri ostvarivanju društvene funkcije prava.

---

<sup>7</sup> Lukić, Radomir, *ibid.*, str. 111, 118. i 119.

<sup>8</sup> Lukić, Radomir, *ibid.*, str. 136.

Normativni metod polazi od vrsta normi ili od normi kao cjelina, bez obzira na njihovo značenje, i od akata koji ih sadrže i razmatra njihove veze i odnose.

Primjenom normativnog metoda dobijaju se iskazi za nastanak normativne teorije prava. Zavisno od toga kome pripada predmetno pravo, i ove teorije dijele se na one nacionalnog, srednjeg i općeg obima.

Slijedi da je predmet normativnog metoda formalni i materijalni aspekt prava. Naime, formalni aspekt prava odnosi se na pravne norme i pravne akte, a što se svodi na njihovu pravnu snagu i formalni normativni poredak formiran povezanošću na osnovu pravne snage. S druge strane, njime se ispituje tipska, a ne konkretna sadržina prava, tj. utvrđuju se vrste pojmova sadržanih u pravu i odnosi i veze između njih.

Prema različitim predmetima i zadacima normativni metod dijeli se na: logičko-normativni, formalno-normativni i materijalno-normativni.

Zadatak logičko-normativnog metoda je utvrđivanje logičke prirode prava odnosno pravnih normi. Sastoji se u primjenjivanju odgovarajućih logičkih zakona na pravne norme odnosno prava kao sistema.

Formalno-normativnim metodom utvrđuje se pravna snaga pravnih akata kojima se stvaraju pravne norme i samih tih normi, hijerarhijski odnosi između pojedinih pravnih akata prema njihovoj pravnoj snazi i, prema tome, koje su norme važeće, tj. koje ulaze u sastav odnosnog pravnog poretka, te kada pojedini akti počinju i prestaju važiti.

Materijalno-normativni metod je postupak utvrđivanja pravnih pojmova i njihovih vrsta, te veza među njima koje omogućavaju efikasnost prava u društvenoj funkciji. Prema tome, ova vrsta normativnog metoda ima dva dijela odnosno postupka. Prvi dio odnosi se na utvrđivanje pravnih pojmova iz kojih se sastoji pravo, odnosno svodi se na postupak izdvajanja (apstrahovanja) viših i širih pojmova iz onih neposredno datih najkonkretnijih pojmova. Drugi postupak sastoji se iz misaone analize povezanosti među pojmovima.<sup>9</sup>

Primjenom normativno-dogmatskog metoda u pravnoj nauci pojavio se pojmovni par materijalnog i formalnog (procesnog) prava. Ovi pojmovi veoma su bitni za primjenu odgovarajućeg metoda za teorijsko objašnjenje upravnog prava.

---

<sup>9</sup> Vidi više o tome u: Lukić, Radomir, *ibid.*, str. 134–150.

### III Konkretni primjeri slabosti udžbenika

#### 1. Načela upravnog prava

Jedna od bitnih grešaka u sadašnjim udžbenicima upravnog prava je u tome što se opća načela upravnog prava ne izlažu kao jedna tema, nego se nepotrebno obrazlažu kao načela materijalnog upravnog prava i upravnog postupka. To su načela: javnog interesa, zakonitosti, samostalnosti, efikasnosti, javnosti, ekonomičnosti, upotrebe jezika i pisma.<sup>10</sup>

Nedostatak udžbenika je i u tome što se u dijelu o upravnom materijalnom pravu princip vladavine prava izjednačava sa principom pravne države. Prvi princip svojstven je odnosno nastao je u anglosaksonskom case-law pravnom poretku bez tradicije formalne ustavnosti, dok je princip pravne države nastao u državama sa tradicijom formalne ustavnosti. Pored toga, princip vladavine prava primjenjuje se i u međunarodnom pravu, pa je tako ovaj princip pogodan za dvostruku upotrebu.<sup>11</sup>

U vezi sa načelima upravnog postupka treba istaći da se metodom indukcije nikada ne može formirati inkviziciono i dispoziciono načelo u upravnom postupku,<sup>12</sup> zato što su to načela krivičnog,<sup>13</sup> parničnog<sup>14</sup> i upravnosudskog<sup>15</sup> postupka u kojima se izriče sankcija za prošle događaje, dok se u upravnom postupku izriče dispozicija za buduće događaje. Dakle, ova dva temeljna dijela konkretne pravne norme stvaraju se različitim postupcima pred državnim organima u pravnoj državi.

---

<sup>10</sup> Kamarić, Mustafa, *Upravni postupak*, Sarajevo, str. 21–24, 30–31, 37–38, 39–41, 46. i 47.; Tomić, Zoran (1998) *Upravno pravo – sistem*, treće, novelirano i prošireno izdanje, Beograd, str. 337, 338, 339, 342, 348, 349, 350. i 351.; Borković, Ivo, *Upravno pravo*, str. 59–78, 367–372.

<sup>11</sup> Tomić, Zoran, *ibid.*, str. 106.

<sup>12</sup> Kamarić, Mustafa, *Upravni postupak*, str. 41. i 42.; Tomić, Zoran, *ibid.*, str. 353.

<sup>13</sup> Sijerčić-Čolić, Hajrija, *Krivično procesno pravo*, knjiga I, krivičnoprocesni subjekti i krivičnoprocesne radnje, četvrto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, izdavač Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, str. 63–65.

<sup>14</sup> Čalija, Branko (1978) *Građansko procesno pravo*, izdavač Savremena administracija, izdavačko-štamparsko-knjižarska radna organizacija, Beograd, str. 134.

<sup>15</sup> U teoriji upravnog prava do sada nije bilo izričitog objašnjenja da se upravni spor pokreće prema načelu dispozitivnosti, pa se pozivanjem na odredbu o shodnoj primjeni zakona o parničnom postupku u upravnosudskom postupku može konstatirati da načelo dispozitivnosti važi i u ovom postupku.



Drugo načelo u upravnom postupku stvoreno metodom indukcije je načelo koncentracije. Ni ovo načelo ne može opstati u upravnom pravu, zato što je koncentracija pojam biologije i fizike. Za pogrešan pojam koncentracije ispravan i adekvatan pojam je načelo efikasnosti.<sup>16</sup>

Također, u upravnom postupku ne može opstati načelo arbitrnosti organa uprave kojim redosljedom će se preduzimati upravne radnje u upravnom postupku radi izdavanja upravnog akta. Naime, *arbitraire* na francuskom jeziku znači samovoljan.<sup>17</sup> Takvo ponašanje javnih organa u demokratskoj pravnoj državi nije dopušteno i zato ga treba izbaciti iz teorije upravnog prava.<sup>18</sup>

## 2. Upravno organizaciono pravo

U upravnom organizacionom pravu potrebno je ponovo tumačiti pojam nedržavnih subjekata upravnog rada.<sup>19</sup> Ovaj pojam može ostati da se objasni pravna priroda udruženja građana na koja su zakonom prenesena javna ovlaštenja da u upravnom postupku izdaju upravne akte odnosno rješenja o dozvolama da obavljaju neku aktivnost (npr. ribolov).

Pojam nedržavnih subjekata upravnog rada ne može se koristiti za *organe decentraliziranih teritorijalnih zajednica*, javna preduzeća i javne ustanove, zato što su ove upravne organizacije integralni dio državne uprave i obavljaju djelatnost ministarstva pod čijim nadzorom rade.

Također je kontradiktorno da organ uprave (npr. odnosi ministarstva i drugih agencija, direkcija i zavoda) sadrži naziv organ uprave u sastavu drugog organa uprave. Naime, agencija, zavod, direkcija, institut, centar, arhiv, zajednica i fond nije u sastavu ministarstva. U sastavu svakog ministarstva su prema pravilniku o unutrašnjoj organizaciji službe odnosno organizacione jedinice u ovim upravnim organizacijama.

U pogledu upravnog organizacionog prava nedopustivo je da se prvo izlažu javna preduzeća i ustanove, a potom i pojam institucija sa javnim ovlaštenjem, jer su ove institucije rod, a javna preduzeća, javne ustanove i udruženja građana pojmovi vrste ili potklase. Zato je temu o institucijama sa

---

<sup>16</sup> Kamarić, Mustafa, *ibid.*, str. 47.

<sup>17</sup> Putanec, Vladimir (2000) *Francusko-hrvatski rječnik*, izdavač Školska knjiga, VIII izdanje, Zagreb, str. 60.

<sup>18</sup> Kamarić, Mustafa, *ibid.*, str. 211.

<sup>19</sup> Tomić, Zoran, *ibid.*, str. 204. i 205.

javnim ovlaštenjem potrebno izlagati tako da se prvo izloži opći dio, a potom dio o javnim preduzećima i ustanovama, te udruženjima građana kao vrsnim pojmovima.<sup>20</sup>

Sva građa uvrštena pod naslov *javna služba i ustanove* treba se prebaciti u dio o upravnom organizacionom pravu, jer saznanja o ovim službama pripadaju ovom dijelu upravnog prava.

Prva glava rada trebala bi biti posvećena pojmu uprave, upravnog prava i odnosa upravnog prava prema drugim granama prava. U skladu sa ovim objašnjenjem nakon *određivanja pojma uprave* u ovoj glavi trebaju se obraditi *nastanak i razvoj upravnog prava i znanosti upravnog prava, predmet znanosti upravnog prava i znanosti upravnog prava u Hrvatskoj, te odnos upravnog prava prema drugim granama prava.*

*Upravni ugovori* trebali su biti u dijelu udžbenika iza upravnog akta, jer su oba pojedinačni pravni akti.<sup>21</sup>

### 3. Upravna i podzakonska funkcija

U pogledu izvora prava potrebno je izložiti podzakonske akte kao jednu temu, a ne dvije, jer se tako dobija bolji uvid u ove opće pravne akte.<sup>22</sup>

Osnovno logičko načelo o klasifikaciji pojmova na rodove i vrste nije primijenjeno na podjelu upravnih akata. Pogrešno je da se upravni akti odvojeno izlažu u upravnom materijalnom pravu i u dijelu o upravnom postupku. Ova tema mora se objediniti u jednu temu u udžbeniku. Tako će se potpunije razumjeti pojam upravnog akta.

Također treba odbaciti vrsni pojam individualnih upravnih akata, jer su svi upravni akti u državama nasljednicama bivše SFRJ individualni, i tako otkloniti svaku moguću nejasnoću u pravnoj teoriji. Također, pojam upravnog akta na osnovu diskrecione ocjene ne može opstati, zato što je *discrétionaire* francuska riječ.<sup>23</sup>

U teoriji upravnog prava zbunjuje i razlikovanje upravne funkcije i upravne djelatnosti. Tako se u ovom smislu razlikuju funkcionalni pojam uprave u materijalnom smislu i funkcionalni pojam uprave u formalnom smislu. Funkcionalni pojam uprave u materijalnom smislu obuhvata pojmove upravne funkcije i upravne djelatnosti. Upravnom funkcijom uprava vrši

---

<sup>20</sup> Kamarić, Mustafa – Festić, Ibrahim, *op. cit.*, str. 172–175.

<sup>21</sup> Borković, Ivo, *op. cit.*, str. 12–55, 169–210.

<sup>22</sup> Kamarić, Mustafa – Festić, Ibrahim, *op. cit.*, str. 34, 35, 64–71.

<sup>23</sup> Putanec, Vladimir, *op. cit.*, str. 306.

vlast, a upravnom djelatnošću uprava vrši javnu službu. Ova djelatnost nastaje proširivanjem *uloge države u društvu* u drugoj polovini XIX stoljeća. Teorija ove promjene u društvu tumači tako da se pojam upravne funkcije treba proširiti elementima koji nisu autoritativnog karaktera. Tako upravna djelatnost „obuhvata **ukupnost aktivnosti uprave** kojima ona **neposredno izvršava svoje svakodnevne zadatke i poslove**. Uprava se počinje posmatrati **kao jedna od brojnih delatnosti države**, a ne samo kao jedna od tri 'pravne funkcije' državne vlasti. Uporedo sa tim, i termin upravna funkcija, koji je služio za označavanje pravnog režima i načina vršenja upravne vlasti, sve više se zamenjuje izrazom upravna delatnost.“<sup>24</sup> Ovo teorijsko objašnjenje pojma upravne djelatnosti nije u skladu sa tim da uprava vrši vlast. Neadekvatan pojam **upravne djelatnosti** u javnoj upravi nastao je zato što se nije vodilo računa da u upravi postoji tendencija prema ograničavanju prinude u upravi.<sup>25</sup> Ova tendencija nikada se nije završila potpunim nestankom prinude u državnoj upravi. Da se to desilo, nestala bi efektivna upravna vlast u vršenju upravnih poslova. Ovo pogrešno teorijsko objašnjenje potječe i iz toga što se zanemaruje da su imperativne pravne norme<sup>26</sup> pravni osnov vršenja svake vlasti, pa tako i upravne. Pritom nije važno da li je riječ o upravnim poslovima iz XIX stoljeća sa maksimumom fizičke prinude države ili upravnim poslovima u kojima je ova prinuda sekundarni metod prisilnog ostvarivanja državne volje u radu državne uprave. Suprotno ovome, dispozitivne pravne norme primjenjuju se u privatnopravnim odnosima sa ravnopravnim voljama njenih subjekata. Ova ravnopravnost razlog je da u ovim pravnim odnosima nema državne vlasti. Tome još se može dodati i to da se uvođenjem pojma upravne djelatnosti nepotrebno želi obuhvatiti sadržaj pojma društvenih djelatnosti u javnim ustanovama i pojma ekonomskih djelatnosti u javnim preduzećima. Za obavljanje ovih djelatnosti nije potrebna suverena vlast kao što je potrebna za rad organa unutrašnjih poslova.

#### 4. Žalba

Žalbeni postupak u udžbenicima mora se objasniti na više mjesta u skladu sa više tema u udžbeniku (npr. nadležnost za odlučivanje u žalbi mora se povezati sa odgovarajućim vrstama organa uprave).

Naredni nedostatak udžbenika je u tome što nije objedinjena upravna kontrola i upravni postupak u drugom stepenu. To je po ZUP-u žalbena (redovna)

---

<sup>24</sup> Lilić, Stevan – Kunić, Petar – Dimitrijević, Predrag – Marković, Milan (1999) *Upravno pravo*, izdavač Savremena administracija, Beograd, str. 25–29.

<sup>25</sup> Pusić, Eugen (1996) *Nauka o upravi*, XI (II izmijenjeno i dopunjeno izdanje), izdavač Školska knjiga, Zagreb, str. 70–77.

<sup>26</sup> Visković, Nikola, *op. cit.*, str. 158.

upravna kontrola uprave. To se najbolje može vidjeti po samim naslovima. U upravnu kontrolu autor je uvrstio više tema: o kontroli uopće, kontrola uprave, oblici pravne kontrole uprave, upravna kontrola uprave i sudska kontrola uprave.<sup>27</sup>

U dijelu o drugostepenom upravnom postupku obrađene su teme premise redovne upravne kontrole uprave i redovna upravna kontrola. U okviru premisa obrađeno je pravo na žalbu i isključenje prava na žalbu, a u okviru *redovne upravne kontrole (postupak po žalbi)* obrađeni su predmet žalbene kontrole, obilježja žalbe, drugostepeni organ kao glavni vršilac kontrole, pravni subjekat podvrgnut kontroli, kontrolna ovlaštenja prvostepenog i drugostepenog organa po žalbi.<sup>28</sup> Već iz ovih naslova i podnaslova jasno je vidljivo da se ove dvije tematske cjeline trebaju spojiti. Tako će se izbjeći puko izlaganje materije bukvalnim prepisivanjem zakona o upravnom postupku i omogućiti sistematičan razvoj teorije upravnog prava.

Slabost udžbenika upravnog prava je i u tome što se sve o pojmu kontrole izlaže samo u dijelu o sudskoj kontroli uprave.<sup>29</sup> Sva teorijska saznanja o sudskoj kontroli uprave trebaju ostati u dijelu knjige o ovoj kontroli radi boljeg i potpunijeg objašnjenja pojmova sudske kontrole uprave.

Odredbe o pravnoj kontroli uprave u nadležnosti ombudsmana posebna su vrsta kontrole ustavnosti upravne djelatnosti. Njena svrha je ispitivanje da li uprava poštuje ljudska prava i osnovne slobode. Zato ova tema pripada dijelu o strankama u upravnom postupku.

## 5. Upravnopравни odnos

Tema o upravnom odnosu treba se izložiti poslije upravnog postupka, zato što je provođenje ovog postupka, u kome se primjenjuje upravno materijalno pravo, procesna pretpostavka za nastanak ovog odnosa.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Kamarić, Mustafa – Festić, Ibrahim, *Upravno pravo*, str. 517. i 518.

<sup>28</sup> Tomić, Zoran, *ibid.*, str. 72–92, 439–456.

<sup>29</sup> Kamarić, Mustafa – Festić, Ibrahim, *op. cit.*, str. 517. i 518.

<sup>30</sup> U dosadašnjim udžbenicima upravnom odnosu izlaže se isključivo kao dio materijalnog upravnog prava. Vidjeti u: Festić, Ibrahim, *op. cit.*, str. 177–180.; Tomić, Zoran, *ibid.*, str. 93–101.; Borković, Ivo, *ibid.*, str. 55–59.

## 6. Redovna sudska kontrola uprave

Na kraju svakog udžbenika treba biti upravni spor kao relativno samostalna podgrana općeg upravnog prava.

U oblasti upravnog spora potrebno je početi razlikovati pojmove upravnosudskog postupka i upravnog spora. Upravnosudski postupak pokreće se tužbom protiv upravnog akta, a upravni spor podnošenjem tužbe na odgovor. U skladu sa ovom promjenom u teoriji upravnog prava ne može opstati pojam upravni spor o zakonitosti<sup>31</sup> kao vrsta upravnog spora, zato što je zaštita zakonitosti svrha svake redovne sudske kontrole uprave.

Pored toga, na upravni spor shodno se primjenjuju pravila parničnog postupka, pa je iz ovog razloga zadržavanje jedino pojma upravnog spora neodrživo.

Također, dosadašnje formalno gledište (ili definicija) upravnog spora prema organu nadležnom za ovu vrstu sudske kontrole uprave nije tačno. Naime, pravni akti o sudovima pripadaju ustavnom materijalnom organizacionom pravu. Zato se u teorijska objašnjenja pojma upravnosudskog spora mora uvesti i organizaciono gledište u skladu sa zakonima o sudovima i zakonom o upravnosudskom postupku *de ferenda*.

### Umjesto zaključka

Odgovor na pitanje kako se treba primijeniti normativno-dogmatski metod radi potpunijeg saznavanja upravnog prava može se naći u udžbeniku upravnog prava u BiH. Odgovarajuća primjena normativno-dogmatskog metoda proizlazi iz upravnopravnog odnosa. Naime, za nastanak upravnopravnog odnosa moraju se nužno istovremeno primijeniti materijalno upravno pravo i upravni postupak.<sup>32</sup> Dakle, nužno je da se izlaganje izvora materijalnog upravnog prava i upravnog postupka bolje poveže, ali tako da ono ne liči na puko prepisivanje programa za polaganje pravosudnog ispita u oblasti upravnog prava. Ovakav odnos proizlazi i iz pojmova materijalnog i formalnog prava. Materijalno pravo su „*norme koje određuju pravna ovlaštenja, pravne obaveze, delikte i sankcije u osnovnim odnosima među svim vrstama pravnih subjekata.*“ Većina pravnih normi pripada

---

<sup>31</sup> Krbek, Ivo (1955) *Upravno pravo FNRJ*, I knjiga, izdanje Biroa za izradu obrazaca izdavačko-štamarskog preduzeća, Beograd, str. 243–246.; Borković, Ivo, *op. cit.*, str. 455–456.; Kamarić, Mustafa – Festić, Ibrahim, *op. cit.*, str. 521–524.

<sup>32</sup> Kamarić, Mustafa – Festić, Ibrahim, *op. cit.*, str. 24.

materijalnom pravu. One su primarni sadržaj pravnog sistema, pa se zato materijalne norme mogu nazvati još i *primarne norme*.

Formalno pravo su „*norme koje određuju pravna ovlaštenja, pravne obaveze, delikte i sankcije o odnosima stvaranja i procedurama primjene (izvršavanja) normi materijalnog prava.*“<sup>33</sup>

*Norme formalnog prava* su pomoćnog ili instrumentalnog karaktera. Njihova svrha je osiguranje što boljeg načina donošenja i primjene materijalnih pravnih normi. Zato se ove norme mogu nazvati *sekundarnim pravnim normama*. Uobičajeno se nazivaju *norme pravnih postupaka*.

U skladu sa ovim definicijama normirano je načelo materijalne istine u upravnom postupku. To znači da se samo povezivanjem materijalnog i procesnog prava može saznati upravno pravo u cjelini.<sup>34</sup> To će se moći još bolje postići poslije reforme javne uprave, odnosno ukoliko se važeće upravno pravo uskladi sa evropskim pravnim standardima.

---

<sup>33</sup> Materijalno pravo su npr. norme o uzajamnim pravima i obavezama ugovornih strana, naknadi štete, obavezi plaćanja poreza, pravima i obavezama parlamenta, šefa države, vlade, sudova, o aktivnom i pasivnom biračkom pravu, itd. Procesne norme su npr. norme o: sklapanju i razvodu braka, sklapanju i raskidanju ugovora i o formama izvršavanja ugovornih obaveza, formularima koji se ispunjavaju pri prijavi poreza, zakonodavnom i sudskom postupku, upisu birača u biračke spiskove i načinu prijavljivanja kandidata za političke izbore itd.;

Visković, Nikola, *op. cit.*, str. 274. i 275.

<sup>34</sup> Festić, Ibrahim (2009) *Upravno pravo: Opći dio*, četvrto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, izdavač Pravni

fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, str. 23. i 24.