

ИЗВОРНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

ДЈЕЛОТВОРНОСТ ЖАЛБЕ У ПОСЕБНИМ УПРАВНИМ
ПОСТУПЦИМА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ/БОСНЕ И
ХЕРЦЕГОВИНЕ

Дражен Миљјић¹
Универзитет у Бањој Луци

Сажетак: Закон о општем управном поступку Републике Српске прописује да се у управним областима за које је законом прописан посебан поступак поступа по одредбама тог закона али да те одредбе морају бити у сагласности с основним начелима утврђеним Законом о општем управном поступку. Данас, у позитивном праву Републике Српске постоје бројни посебни управни поступци којима се битно одступа од основних начела утврђених Законом о општем управном поступку. Та одступања се не могу оправдати специфичностима природе рјешавања у појединим управним областима и она се значајно рефлектују и на правни положај странке. У раду се настоји приказати какав је одраз тих одступања на правни положај странке кроз анализу дјелотворности жалбе у посебним управним поступцима.

Кључне ријечи: Закон о општем управном поступку, жалба, посебни управни поступци, управни акт.

1. УВОД

1. 1. Општи и посебни управни поступци

Колико је јак утицај управе на живот грађана свједочи и студија о свакодневном утицају органа управе на живот просјечног студента државног факултета у Сједињеним Америчким Државама. Тако, његов радни дан обично почиње туширањем. Снабдјевање водом је углавном контролисано од локалних управних агенција водоснабдјевања. Састав свих средстава

¹ Доктор правних наука, Универзитет у Бањој Луци. Е-mail: drazenmiljic@gmail.com.

за личну хигијену контролисан је од стране федералних управних агенција. Приликом сушења косе, студент користи фен који је произведен у сагласностима са правилима донесеним од стране федералних управних агенција. Након тога слиједи доручак. Према федералној регулативи, сваки производ за исхрану, на својој амбалажи, мора да садржи нутриционе податке. Рок употребе производа је заснован на федералним и стандардима држава чланица. Слиједи одлазак на факултет, сопственим колима или јавним превозом. Сваки ауто мора да има уграђен сигурносни појас или ваздушни јастук (или и једно и друго) јер је такав стандард наметнут произвођачима аутомобила од стране федералних управних агенција или агенција држава чланица. Јавни превоз је дотиран од сва три нивоа власти (федералног, државног и локалног). Зграде државних факултета су финансиране углавном (70%) од стране пореских обвезника држава чланица. Дио школарина студенти плаћају од федералних кредита, док је дио школарина субвенционисан новцем пореских обвезника. Лабораторије на факултетима су опремљене од стране Националних фондова за науку или средствима приватних корпорација које су због ових инвестиција ослобођене пореских обавеза. Слиједи ручак, при чему су прехранбени производи подвргнути контроли од стране федералних управних агенција. Конзумирање алкохола је регулисано прописима држава чланица, а контролисано је и од стране локалне полиције. Вечерњи сати су обично резервисани за гледање телевизијских станица у надлежности федералне управне агенције за комуникације.² Без обзира на чињеницу што се правни систем Сједињених Америчких Држава битно разликује од правног система којем припада позитивно право Републике Српске, односно Босне и Херцеговине квантитет утицаја управе на живот наших грађана је у најмању руку исти, ако не и већи.

Данас, управа се не посматра само као инструмент провођења интереса владајуће елите, већ као носилац друштвено-корисних послова из области привреде, социјалне и здравствене заштите, просвјете, културе, комуналних услуга и сл. Ове активности представљају стручне послове који захтијевају реализацију истих према правилима струке. У том контексту, управна активност регулисана је великим бројем правних норми садржаних у огромном броју закона и других нормативних аката због чега се систем управног права, у савременим условима, тешко може обрађивати и проучавати као једна цјелина. То је основни разлог за подјелу управног

2 Видјети: Benjamin Ginsberg, Theodore J Lowi and Margaret Weir, *Wethepeople, An Introduction to America* (New York, London: Politics, 1997), 11 наведено према Марко Давинић, *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава* (Београд: Досије, 2004), 91.

права на двије дисциплине, на општи и посебни дио управног права.³ У општи дио управног права спадају основни принципи организације, рада и контроле рада управе, као и прописи, институти, начела и појмови који су заједнички за све или више грана управе. У посебни дио управног права спадају прописи и институти, начела и појмови, затим организација и рад у оквиру појединих грана управе, као и примјена општих начела на поједине гране управе⁴. У том контексту, ЗУП раздаваја управно дјеловање на управне поступке у којима се управни рад врши у редовним ситуацијама од управних поступака који се остварују у посебним ситуацијама прописујући: „поједина питања поступка због специфичне природе управних ствари у одређеним областима могу се посебним законом уредити другачије него што су уређена овим законом, ако је то неопходно“.⁵

Правне норме о вршењу управног рада у посебним ситуацијама другачије уређују поступак доношења управних аката и вршење управних радњи јер би примјена ЗУП-а била нецјелисходна, односно неодговарајућа са аспекта дјелотворности остваривања јавног интереса и интереса других учесника у поступку. Због тога, норме посебних управних поступака посједују специфичности у односу на одредбе ЗУП-а које се огледају у: могућности прецизирања секундарних правила понашања - санкција, у актима која имају обиљежја управних аката, одступању у односу на процесне услове вршења управног рада, одступању по питању надлежности поједних органа, рокова за предузимање појединих радњи у поступку, могућности кориштења поједних правних средстава и коришћењу одређених радњи које ЗУП уопште не познаје.⁶ За примјер ћемо навести царинске органе који у циљу провјере прихваћања царинских пријава могу да прегледају робу и узимају њене узорке ради анализе и детаљног испитивања⁷.

Одступања од општег управно-процесног режима могу се стварати само законским прописима у формалном смислу а не подзаконским актима.⁸ Из овог се може уочити намјера законодавца да се приликом стварања нових

3 Ђуро Гатарић, *Управно право – посебни дио, друго издање* (Београд: 1988), 3-4.

4 Видјети: Стеван Лилић у сарадњи са Маријаном Дреновак, *Посебно управно право* (Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2010), 37.

5 Чл. 2. *Закон о општем управном поступку Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18 - у даљем тексту – ЗУП.

6 Упореди: Павле Димитријевић, *Основи управног права* (Београд: 1983), 271. Наведено према: Мирјана О. Рађеновић, *Право посебних управних поступака* (Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2009), 43.

7 Детаљније о примјерима видјети: Рађеновић, *Право посебних управних поступака*, 46.

8 У том контексту цитирамо пресуду: „Посебан поступак за поједине управне области може се прописати само законом а не и одлуком скупштине општине“. Видјети: Уставни суд Југославије, У- 62/68 од 20. 3. 1969. године. Наведено према: Зоран Р. Томић и Вера Бачић, *Коментар Закона о општем управном поступку, десето издање* (Београд: Службени гласник, 2016), 71.

управних области резервисано приступа и да органи управе својим нормативним дјеловањем не могу стварати посебне управне поступке. Закони који уређују поједине управне области су по својој садржини мјешовити, односно њима се уређују, прије свега, материјалноправна питања одређене области, а уз њих и питања поступка одлучивања у датој области. Обавеза законодавца је да приликом креирања посебне управне процедуре поштује основна начела Закона о општем управном поступку⁹. У том контексту и члан 3 Закона о општем управном поступку прописује: „У управним областима у којима је законом прописан посебан поступак, поступа се по одредбама тог закона и те одредбе морају бити у сагласности с основним начелима утврђеним овим законом. По одредбама овог закона поступа се у свим оним питањима која нису уређена посебним законом.“¹⁰

Полазећи од претходно наведеног можемо одредити домашај ЗУП-а, као општег акта који регулише управну дјелатност у редовним ситуацијама. Наиме, ЗУП не одређује да ли лице у конкретној животној ситуацији има неко материјално право или обавезу (нпр да плати порез, да ли има услове да се изабере у академско звање на универзитету, да ли је остварило све услове да се ослободи плаћања царинских обавеза) већ дефинише општа начела и правила којима се уређује начин остваривања наведених права са јасно дефинисаним правима и обавезама учесника у поступку. Прописи, којима се регулишу посебне управне области, садрже услове под којима се та права остварују, права и обавезе странака као и овлаштења органа који проводи поступак. Са друге стране, са правом се закључује да посебни управни поступци никада не могу бити цјеловити, односно њима се могу уредити само одређене специфичности поступања органа управе у појединим ситуацијама, и то само када то захтијева специфична природа управних ствари у тим областима.¹¹ Произилази да однос општег и посебних управних поступака подразумева супсидијарну примјену ЗУП-а, односно да ће се правила посебних управних поступака примјењивати примарно а правила ЗУП-а само у оним ситуацијама када нека питања правилима посебних управних поступака нису регулисана. За примјер ћемо навести члан 215 ЗУП-а којим је дефинисан рок за подношење жалбе, 15 дана од дана достављања првостепеног рјешења, ако законом није другачије

9 У управним областима за које је у конкретном случају Закон о приватизацији државног капитала у предузећима прописан као посебан поступак примјењују се одредбе тог закона само ако су у сагласности с основним начелима утврђеним у Закону о општем управном поступку. Пресуда Окружног суда у Бањој Луци број: У 12530/2013 од 28. 1. 2015. године.

10 Чл. 3. ЗУП-а.

11 Видјети: Зоран Ј. Лончар, „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4 (Нови Сад: 2016), 1234.

одређено.¹² Правилима посебних управних поступака може бити одређен други рок за подношење жалбе, и у том случају, такав рок ће замијенити рок који је дефинисан чланом 215. ЗУП-а.

Након кратког скицирања дефиниције и односа ЗУП-а и посебних управних поступака, намеће се питање какав је правни положај странке у посебним управним поступцима, односно да ли се одступањима, од режи-ма који је дефинисан ЗУП-ом, иде у корист или на штету странака. Правни положај странке ћемо покушати одредити кроз анализу норми које су дефинисале дјелотворност жалбе у посебним управним поступцима. Прије наведене анализе, кратко ћемо се осврнути на одредбе које су нормирале институт жалбе у ЗУП-у.

2. ДЈЕЛОТВОРНОСТ ЖАЛБЕ У ЗАКОНУ О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Да ли ће жалба бити дјелотворно правно средство зависи од неколико фактора, и то: да ли је довољно независна у односу на онога који крши право, да ли се путем ње могу изложити суштински елементи којим се могу оспоравати одлуке, да ли орган, по жалби, доноси обавезујуће одлуке, да ли су оне суспензивног карактера и да ли су доступне подносиоцу представке.¹³

Право на жалбу је уставом загарантовано право грађана сваке демократско орјентисане државе.¹⁴ Поред Устава, ЗУП је право на жалбу поставио на једно од темељних начела управне процедуре.¹⁵ ЗУП прописује да против рјешења донесеног у првом степену странка има право на жалбу те да се само законом може прописати да у појединим управним стварима жалба није допуштена и то ако је на други начин обезбијеђена заштита права и правних интереса странке и заштита законитости.¹⁶ Ако нема органа управе другог степена, жалба против првостепеног рјешења може

12 Упореди: чл. 215. ЗУП-а.

13 Видјети случај Европског суда за људска права: *Klass and Others v. Germany*, представка број: 22251/07 пресуда од 10. 01. 2012. Наведено према: Ивана Крстић и Марко Давинић, „Право на делотворан правни лек у поступку азила“, *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ*, уред. Радмила Васић и Ивана Крстић (Београд: 2015), 101.

14 Чл. 113. *Устава Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11“ који прописује: „Против појединачних аката судова, управних и других државних органа, као и организација које врше јавна овлашћења, донесених у првом степену, може се изјавити жалба надлежном органу.“

15 Чл. 12. ЗУП-а.

16 Видјети: чл. 12. ст. (1) и чл. 211. ЗУП-а. Идентично рјешење садржи и Закон о управном поступку Босне и Херцеговине. Видјети чл. 15. *Закон о управном поступку Босне и Херцеговине*, Служ-

се изјавити само када је то законом предвиђено. Тим законом одредиће се и орган који ће рјешавати по жалби.¹⁷ Против првостепеног рјешења републичког органа управе или републичке организације, може се изјавити жалба само када је то законом предвиђено, као и у случају када је ријеч о управној ствари о којој је управни спор искључен.¹⁸ Према ЗУП-у, жалба представља редовно правно средство којим се иницира другостепени управни поступак како би се о интересима странке, о којима је већ одлучено, изјаснио орган управе непосредно вишег степена од онога који је у првом степену рјешавао. У том се огледа дјелотворност жалбе јер странка користи право да контролни орган доносиоца првостепеног рјешења, још једном, размотри цјелокупну управну ствар и донесе коначну одлуку. Другим ријечима, према жалиочевом виђењу, дата правна ситуација треба да буде другачије уређена него што је то учионио доносилац првостепеног рјешења.¹⁹

Жалбом се оспорава законитост али и цјелисходност управних аката, с тим да се нецјелисходност може оспоравати само код аката у којима се доноси дискрециона одлука. У том смислу, жалба може да се изјави због било које материјалне и формалне повреде закона. Треба истаћи да се у управним поступцима жалба може изјавити и у случајевима када надлежни орган не донесе одлуку у предвиђеним роковима у некој управној ствари. Поента овакве законске поставке извире из намјере законодавца да обезбиједи рјешавање управних ствари сагласно циљевима које вршиоци управног рада треба да остваре. У оваквим случајевима се ради о институту ћутања управе у којима се хипотетички узима да је управни акт донесен и да је њиме одбијен захтјев странке.²⁰

Да ли ће странка користити своје право на жалбу, зависи искључиво од ње и њених интереса. Уколико посегне за својим правом на жалбу, другостепено рјешење ће постати коначно окончањем другостепеног поступка. Уколико странка не искористи своје право на жалбу, она губи право на покретање управног спора путем управно-судске тужбе јер је активирање управног спора условљено претходним кориштењем жалбе у управном поступку. Непоступањем на горе описан начин доводи до одбацавања управно-судске тужбе којом се поводом одређене управне ствари тражи вођење управног спора. За правни систем је од пресудног значаја да појединцима

бени гласник Босне и Херцеговине, број: 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 и 53/2016 – у даљем тексту ЗУП БиХ.

17 Чл. 12. ст. (2) ЗУП-а.

18 Чл. 212. ст. (1) ЗУП-а.

19 Томић и Бачић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, десето издање, 460.

20 Више о томе видјети: Мирјана О. Рађеновић, *Право општег управног поступка и управног спора* (Бања Лука: 2016), 185-186.

стоји на располагању правни лијек, који ће бити доступан и ефикасан у функцији заштите њихових права.

3. ПРАВО НА ЖАЛБУ У ПОСЕБНИМ УПРАВНИМ ПОСТУПЦИМА

За остваривање права у посебним управним поступцима од великог значаја је чињеница да странка располаже правом на жалбу. Ова теза посебно добија на значају када се има у виду да у Републици Српској/Босни и Херцеговини постоји велики број посебних управних поступака којима се битно одступа од режима који је одређен ЗУП-ом, посебно када се посматра право на жалбу.

Уколико анализирамо посебне управне поступке, можемо закључити да се, приликом нормирања, за странку масовно и неоправдано стварају ситуације у којима је она онемогућена да се користи правом на жалбу јер се законодавац користи овлашћењем из члана 12 ЗУП-а, односно одредбом којом је прописано да се *само законом може прописати да у појединим управним стварима жалба није допуштена и то ако је на други начин обезбијеђена заштита права и правних интереса странке и заштита законитости*. Поред наведеног, најчешће се посебни управни поступци нормирају на начин да се рјешавање о правима и обавезама странке одлучује од стране органа управе над којим не постоји другостепени орган. Због тога се, у посебним управним поступцима, странци често даје само право на тужбу за покретање управног спора, док се право на жалбу искључује. За примјер ћемо навести неколико ситуација из различитих управних области:

- 1) Закона о путним исправама Босне и Херцеговине²¹ који прописује: „Надлежни орган ће рјешењем прогласити путну исправу неважећом“²² и „Против рјешења из претходног става жалба није дозвољена“.²³
- 2) Законом о премјеру и катастру Републике Српске²⁴ је прописано: „Ако лице са геодетском лиценцом не изводи геодетске радове у складу са овим законом, другим прописима, стандардима и техничким нормативима или овјери својим печатом елаборат о извршеним геодетским радовима и записник о извршеном увиђају о непо-

21 Видјети: *Закон о путним исправама Босне и Херцеговине*, Службени гласник Босне и Херцеговине број: 4/1997, 1/1999, 9/1999, 27/2000, 32/2000, 19/2001, 47/2004, 53/2007, 15/2008, 33/2008 39/2008, и 60/2013.

22 Видјети: чл. 19а ст. (3) *Закон о путним исправама Босне и Херцеговине*.

23 Видјети: чл. 19а ст. (4) *Закон о путним исправама Босне и Херцеговине*.

24 *Закон о премјеру и катастру Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске број: 6/2012, 110/2016, 22/2018 и 62/2018.

стојећим промјенама или са неистинитим подацима, Управа ће том лицу рјешењем одузети геодетску лиценцу, печат и легитимацију на период од једне до три године.²⁵ и „Против рјешења из става 3. овог члана не може се изјавити жалба, али се може покренути управни спор пред надлежним судом.“²⁶; „Против рјешења о лиценцама донесеним у складу са одредбама овог закона не може се изјавити жалба, али се може покренути управни спор пред надлежним судом“²⁷; „О забрани извођења и обустављању геодетских радова Управа (за геодетске и имовинско-правне односе) доноси рјешење.“²⁸ Против рјешења Управе не може се изјавити жалба, али се може покренути управни спор пред надлежним судом.“²⁹ и „Покретање управног спора против рјешења Управе не одлаже извршење рјешења.“³⁰

- 3) Закон о пензијском и инвалидском осигурању Републике Српске³¹ прописује: „Рјешење првостепеног органа подлијеже ревизији коју врши другостепени орган.“³², „У вршењу ревизије другостепени орган може дати сагласност на првостепено рјешење, измијенити га или поништити.“³³ и „Ревизија не одлаже извршење рјешења.“³⁴. Члан 130 Закона о пензијском и инвалидском осигурању прописује: „Против рјешења Фонда донесеног по жалби и *рјешења донесеног у вршењу ревизије* може се покренути управни спор код надлежног суда.“ Из наведеног произилази да ако се другостепени орган одлучи да изврши ревизију и у том поступку измијени рјешење на штету странке, странци остаје само право да своја права заштити пред надлежним судом кроз управни спор. Напомињемо да тужба не одлаже извршење рјешења донесеног у поступку ревизије.
- 4) Закон о рачуноводству и ревизији Републике Српске³⁵ прописује: „Рјешење по захтјеву за издавање дозволе за рад доноси министар у року од 30 дана од дана подношења потпуног захтјева.“³⁶; и „Рје-

25 Видјети: чл. 19. ст. (3) *Закона о премјеру и катастру Републике Српске.*

26 Видјети: чл. 19. ст. (4) *Закона о премјеру и катастру Републике Српске.*

27 Видјети: чл. 21. *Закона о премјеру и катастру Републике Српске.*

28 Видјети: чл. 29Б ст. (2) *Закона о премјеру и катастру Републике Српске.*

29 Видјети: чл. 29Б ст. (3) *Закона о премјеру и катастру Републике Српске.*

30 Видјети: чл. 29Б ст. (4) *Закона о премјеру и катастру Републике Српске.*

31 Видјети: *Закон о пензијском и инвалидском осигурању Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број: 134/2011, 82/20113, 96/2013 и 103/2015.

32 Видјети: чл. 128. ст. (1) *Закона о пензијском и инвалидском осигурању Републике Српске.*

33 Видјети: чл. 128. ст. (2) *Закона о пензијском и инвалидском осигурању Републике Српске.*

34 Видјети: чл. 128. ст. (3) *Закона о пензијском и инвалидском осигурању Републике Српске.*

35 *Закон о рачуноводству и ревизији Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске број: 94/15.

36 Видјети: чл. 34. ст. (1) *Закона о рачуноводству и ревизији Републике Српске.*

шење из става 1. овог члана коначно је у управном поступку, а против њега се може покренути управни спор.³⁷; Министар доноси рјешење о одузимању дозволе за рад привредном друштву за ревизију: 1) ако обавља ревизију на начин који није у складу са одредбама овог закона, 2) ако му је дозвола за обављање послова ревизије издата на основу неистинитих података, 3) ако није уписано у одговарајући Регистар пословних субјеката или Регистар привредних друштава за ревизију, 4) ако не испуњава услов из члана 31. ст. 2. и 3. овог закона, 5) ако услуге ревизије пружа повезаном правном лицу или када је ријеч о том правном лицу постоје неке друге сметње дефинисане Кодексом, 6) ако се не осигура од одговорности за штету коју може да проузрокује изражавањем ревизорског мишљења и 7) на захтјев привредног друштва. Став (2) Рјешење из става 1. овог члана коначно је у управном поступку, а против њега се може покренути управни спор.³⁸;

- 5) Закон о здравственој заштити Републике Српске³⁹ прописује: „Министар рјешењем утврђује испуњеност услова за почетак рада здравствене установе и висину трошкова за поступак утврђивања испуњености услова⁴⁰“, „Рјешење министра из става 3. овог члана је коначно и против њега се може покренути управни спор“⁴¹; „Министар, до 30. јула текуће године, доноси рјешење о одобравању специјализације и супспецијализације за изабраног кандидата на основу писаног захтјева здравствене установе, високошколске установе здравствене струке или правног лица које обавља здравствену или фармацеутску дјелатност“⁴², „Рјешење из става (7) овог члана коначно је и против њега није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор“⁴³; „Министар доноси рјешење којим се овлашћује здравствена установа у којој се обавља специјалистички или супспецијалистички стаж из става 3 овог члана“⁴⁴, „Министар доноси рјешење о престанку и прекиду специјалистичког или субспецијалистичког стажа“⁴⁵, „Министар рјешењем може одобрити обављање специја-

37 Видјети: чл. 34. ст. (2) Закона о рачуноводству и ревизији Републике Српске.

38 Видјети: чл. 38. Закона о рачуноводству и ревизији Републике Српске.

39 Закон о здравственој заштити Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број: 106/2009 и 44/15.

40 Видјети: чл. 45. ст. (3) Закона о здравственој заштити Републике Српске.

41 Видјети: чл. 45. ст. (4) Закона о здравственој заштити Републике Српске.

42 Видјети: чл. 90. ст. (7) Закона о здравственој заштити Републике Српске.

43 Видјети: чл. 90. ст. (8) Закона о здравственој заштити Републике Српске.

44 Видјети: чл. 90а ст. (4) Закона о здравственој заштити Републике Српске.

45 Видјети: чл. 90а ст. (6) Закона о здравственој заштити Републике Српске.

- листичког или супспецијалистичког стажа у иностранству⁴⁶, „Рјешења министра из става 4. , 6. и 7. овог члана коначна су и против њих није дозвољена жалба али се може покренути управни спор.“⁴⁷
- 6) Закон о социјалној заштити Републике Српске⁴⁸ прописује: „Министар рјешењем утврђује испуњеност услова за оснивање установе социјалне заштите и обављање дјелатности из социјалне заштите“⁴⁹, „Рјешење из става 3. овог члана је коначно и против њега се може покренути управни спор“⁵⁰.
- 7) Закон о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске⁵¹ прописује: „Министарство рјешава о захтјеву странке за признавање војног ангажовања у рату у периоду од 17. августа 1990. до 19. јуна 1996. године, као и о захтјеву за утврђивање чињенице погибије, смрти и нестанка, односно заробљавања, рањавања, озљеђивања и повређивања припадника оружаних снага бивше СФРЈ, односно Републике Српске у том периоду.“⁵²; „Министарство рјешава и о захтјеву странке за утврђивање чињенице погибије, смрти и нестанка, односно заробљавања, рањавања, озљеђивања и повређивања припадника оружаних снага бивше Републике Српске Крајине, као и лица из члана 11. овог закона.“⁵³; и „Против рјешења из ст. 1. и 2. овог члана не може се изјавити жалба, али се може покренути управни спор.“⁵⁴
- 8) Закон о средњем образовању и васпитању Републике Српске⁵⁵ прописује: „Дражављанин Републике Српске и Босне и Херцеговине који је у иностранству завршио средњу школу или поједини разред, има право да захтијева признање јавне исправе о стеченом средњошколском образовању или изједначавању јавне исправе о заврше-

46 Видјети: чл. 90а ст. (7) Закона о здравственој заштити Републике Српске.

47 Видјети: чл. 90а ст. (9) Закона о здравственој заштити Републике Српске.

48 Закон о социјалној заштити Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број: 37/2012, 90/16.

49 Видјети: чл. 82. ст. (3) Закона о социјалној заштити Републике Српске.

50 Видјети: чл. 82. ст. (5) Закона о социјалној заштити Републике Српске.

51 Закон о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број: 134/11, 9/12 и 40/12.

52 Видјети: чл. 128. ст. (1) Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске.

53 Видјети: чл. 128. ст. (2) Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске.

54 Видјети: чл. 128. ст. (5) Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске.

55 Закон о средњем образовању и васпитању Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број 41/2018.

ном разреду средње школе⁵⁶; „Рјешење о признавању коначно је у управном поступку и против њега није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор пред надлежним судом“⁵⁷

На овај начин о правима, обавезама и правним интересима странке се одлучује у једностепеној управној процедури и дерогира институт жалбе управним стварима. За странку, у овим ситуацијама, посебан проблем представља и правна заштита која је обезбијеђена кроз управни спор јер се његовим покретањем, по правилу, не спречава извршење управног акта.⁵⁸ Због тога, странка мора да трпи дејство управног акта док се не оконча управни спор што може да траје и годинама. Треба истаћи да Закон о управним споровима Републике Српске даје странци (као тужиоцу) право да тражи одлагање извршења управног акта до коначне судске одлуке ако би извршење нанијело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанијела већа ненадокнадива штета противној странци. Уз захтјев за одлагање мора се приложити доказ о поднесеној тужби. Имајући у виду да о захтјеву за одлагање извршења акта одлучује орган који је надлежан за његово извршење, а који је по правилу на нижем ступњу управне хијерархијске лествице од органа чији коначни (најчешће другостепени) акт се извршава, оправдано се поставља питање⁵⁹ колико је реално очекивати од таквог органа да ће одложити извршење оспореног акта. Можемо закључити, без дилеме, да тужба у овом случају не представља дјелотворно правно средство.

4. ДЈЕЛОТВОРНОСТ ЖАЛБЕ У ПОСЕБНИМ УПРАВНИМ ПОСТУПЦИМА - СУСПЕНЗИВНО ДЕЈСТВО

Суспензивно дејство жалбе је процесно-правна одлика овог института која гарантује подносиоцу жалбе право да се рјешење, којим је одлучивано о његовим правима, обавезама и правним интересима, неће извршити све док се не одлучи о његовом поднеску (жалби). Битно је истаћи да се суспензивно дејство не признаје само жалби већ и жалбеном року па уколико странка из неких разлога не искористи своје право на жалбу, то ће за

56 Види: чл. 145. ст. (1) Закона о средњем образовању и васпитању Републике Српске.

57 Види: чл. 149. ст. (1) Закона о средњем образовању и васпитању Републике Српске.

58 Видјети: чл. 14. Закона о управним споровима Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број: 109/2005 и 63/11.

59 Упореди са: Вук Цуцић, „Стразбуршки стандарди у управном спору“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2 (2009), 259.

посљедицу имати немогућност извршења првостепеног рјешења све док жалбени рок не протекне.⁶⁰

Члан 216 ЗУП-а прописује: „У току рока за жалбу рјешење се не може извршити. Кад је жалба прописно изјављена, рјешење се не може извршити све док се рјешење које је донесено по жалби не достави странци. Изузетно, рјешење се може извршити у жалбеном року као и кад је жалба изјављена, ако је то законом предвиђено, ако је ријеч о предузимању хитних мјера (члан 129. став 1. тачка 4.) или ако би усљед одлагања извршења била нанесена странци штета која се не би могла надокнадити. У посљедњем случају може се тражити одговарајуће обезбјеђење од странке у чијем се интересу спроводи извршење и тим обезбјеђењем условити извршење.“⁶¹ Из наведеног видимо да је законодавац, као изузетак од суспензивног дејства жалбе, прописао сљедеће три ситуације: 1) када је законом предвиђено, 2) ако је ријеч о предузимању хитних мјера 3) ако би усљед одлагања извршења била нанесена странци штета која се не би могла надокнадити.

Анализирајући посебне управне поступке, произилази да се изузетак под редним бројем један, због своје учесталости, више може третирати као правило. Као доказ ове аномалије, износимо сљедеће примјере:

- 1) Закон о експропријацији Републике Српске прописује: „Ако подносилац приједлога за дозволу вршења припремних радњи учини вјероватним да су такве радње потребне у сврху експропријације, орган за имовинско правне послове дозволиће такве припремне радње. Приликом доношења рјешења о дозволи вршења припремних радњи орган управе за имовинско правне послове бринуће се о томе да се те радње не врше у вријеме неподесно за власника непокретности, с обзиром на културу земљишта и сврху за коју се непокретност користи. Жалба изјављена против рјешења о дозволи вршења припремних радњи не одгађа његово извршење.“⁶²; Привремено заузимање земљишта које је потребно за изградњу објекта или за извођење радова од општег интереса на другом земљишту може се затражити приједлогом за експропријацију или посебним приједлогом. О приједлогу за одређивање привременог заузимања земљишта рјешава орган управе. Жалба против рјешења о одређивању привременог заузимања земљишта не одгађа извршење тог рјешења.⁶³; Земљиште у приватном и државном власништву може

60 Упореди: Рађеновић, *Право општег управног поступка и управнх спора*, 191.

61 Видјети: чл. 216. ст. (1) и (2) ЗУП-а.

62 Видјети: чл. 21. ст. (1), (2) и (5) *Закона о експропријацији Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број: 112/2006, 37/2007, 66/2008, 110/2008, 106/2010, 121/2010, 2/2015, 79/2015.

63 Видјети: чл. 38. ст. (1), (4) и (5) *Закона о експропријацији Републике Српске*.

- се привремено заузети и када је то потребно ради постављања и изградње привремених објеката (пословних објеката, објеката за смјештај становништва, имовине и сл.). Жалба изјављена против рјешења којим се установљава привремено заузимање земљишта не одгађа извршење рјешења.⁶⁴;
- 2) Закон о путним исправама Босне и Херцеговине у члану 24. став (1) прописује: „Лице којем је одузета путна исправа у смислу члана 23. овог закона има право жалбе“. Међутим, став 5 наведеног члана прописује да жалба нема суспензивно дејство“.⁶⁵
 - 3) Члан 126. Закона о пензијском и инвалидском осигурању Републике Српске прописује: „О правима из пензијског и инвалидског осигурања и о утврђивању пензијског стажа у првом степену рјешава филијала Фонда, као дио јединствене стручне службе Фонда, на чијем подручју је осигураник био осигуран прије подношења захтјева за остваривање права или утврђивање пензијског стажа“. Члан 127. овог закона истиче да *жалба против рјешења првостепеног органа не одлаже извршење рјешења*.⁶⁶
 - 4) Закон о социјалној заштити Републике Српске прописује: „Права на новчану помоћ и додатак за помоћ и његу другог лица припадају кориснику од првог дана наредног мјесеца од дана подношења захтјева, односно покретања поступка по службеној дужности. “Законодавац је нормирао и да жалба коју странка уложи на призната права не одлаже извршење рјешења.⁶⁷
 - 5) Закон о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске у члану 87. прописује: „О статусу и правима по овом закону у првом степену рјешавају општински односно градски органи управе надлежни за послове борачко-инвалидске заштите, уколико законом није другачије одређено“. У ставу (3) овог члана је прописано да жалба не одлаже извршење рјешења.⁶⁸
 - 6) Члан 62. Закона о инспекцијама Републике Српске⁶⁹ прописује: „Против рјешења инспектора може се изјавити жалба ресорном мини-

64 Видјети: чл. 43. ст. (1) и (3) *Закона о експропријацији Републике Српске*.

65 Видјети: чл. 24. ст. (1) и (5) *Закона о путним исправама Босне и Херцеговине*.

66 Видјети: чл. 126. ст. 1 и чл. 127. *Закона о пензијском и инвалидском осигурању Републике Српске*.

67 Видјети: чл. 71. ст. (1) и (3) *Закона о социјалној заштити Републике Српске*.

68 Видјети: чл. 87. ст. (1) и (3) *Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске*.

69 Видјети: *Закон о инспекцијама Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број: 74/2010, 109/2012, 117/2012 и 44/2016.

старству у року од осам дана од дана достављања рјешења. “; „Жалба изјављена на рјешење инспектора не одлаже извршење рјешења“⁷⁰.

Поред наведених примјера, постоје ситуације у којима законодавац даје дискреционо право органу који води поступак да одлучи да ли ће жалба имати суспензивно дејство. У том контексту, Закон о царинској политици прописује: „Изузетно од члана 11. овог закона, царински орган *може*, у цјелини или дјелимично, одгодити примјену оспорене одлуке ако има ваљане разлоге да вјерује да оспорена одлука није у складу са царинским прописима или да би за лице на које се односи могла настати непоправљива штета.“⁷¹ У члану 137 Закона о поступку индиректног опорезивања Босне и Херцеговине је прописано да жалба не одлаже извршење рјешења али да се извршење рјешења *може* одгодити ако порески обвезник поднесе одговарајуће гаранције којим се обезбјеђује плаћање обавеза по основу индиректних пореза.⁷² Стварајући одредбе којима се одриче суспензивно дејство жалбе, производи се ситуација у којима је странка принуђена да трпи дејство управног акта док се о њеном поднеску не одлучи од стране другостепеног органа. Судска пракса Европског суда је заузела став да дјелотворно правно средство мора да има аутоматско суспензивно дејство прописано законом, односно да оно не смије да зависи од дискреционог органа или суда у конкретном случају.⁷³ Аутоматско суспензивно дејство је услов без којег се један правни лијек не може квалификовати као дјелотворан. Можемо закључити да оваква рјешења у позитивном праву Републике Српске, односно Босне и Херцеговине, у којима нема суспензивног дејства жалбе, или у којима је остављено на вољу органа да ли ће одложити дејство управног акта, не дају основа да се жалба категорише као дјелотворан правни лијек.

5. ЗАКЉУЧАК

Након анализе дјелотворности жалбе у посебним управним поступцима, могу се уочити одступања у односу на правни режим који је одређен ЗУП-ом. Нажалост, одступања која су уочена не иду у прилог лакше за-

70 Видјети: чл. 61. ст. (1) и (3) Закона о инспекцијама Републике Српске.

71 Чл. 12. Закона о царинској политици Босне и Херцеговине (Службени гласник Босне и Херцеговине број: 58/2015). Одредбе ЗУП-а и ЗУП-а БиХ су по питању суспензивног дејства жалбе готово идентичне. Упореди члан 216. ЗУП-а и члан 219. ЗУП-а БиХ.

72 Чл. 137. Закона о поступку индиректног опорезивања Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине, број: 89/2005 и 100/2013.

73 Крстић и Давинић, „Право на делотворан правни лек у поступку азила“, 113-114.

штите и остваривања права странака у управном поступку. У том контексту, бројни су примјери посебних управних поступака у којима је странци одузето право на жалбу. Посљедица оваквог поступања огледа се у чињеници да странка заштиту својих права може остварити кроз управни спор без могућности да оспорава рјешење у управном поступку. У овом случају, странка ће, најчешће, морати да подноси све посљедице које јој доноси управни акт без могућности да обустави његово дејство све док надлежни суд не донесе пресуду. Мане оваквог начина нормирања посебно добијају на тежини ако се узмеу обзир чињеница да управно-судски поступци трају и по неколико година. Са друге стране постоји велики број примјера у позитивном праву Републике Српске/Босне и Херцеговине у којима се дерогира принцип суспензивног дејства жалбе. Због тога, странка и када уложи жалбу, она не одлаже извршење управног акта. Мишљења смо да би посебни управни поступци морали да обезбиједе, у најмању руку, исти квалитет и квантитет права који је одређен ЗУП-ом. Овакав однос између општег и посебних управних поступака је препознат и у позитивном праву Републике Србије, односно кроз Закон о општем управном поступку Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“, број: 18/2016) који прописује да се поједина питања управног поступка могу посебним законом уредити само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.

У том правцу би се требале извршити измјене и допуне ЗУП-а, односно да се у посебним управним поступцима не смије смањивати ниво заштите права и правних интереса странака утврђених ЗУП-ом. Све док се такво стање не промијени, не можемо рећи да је жалба, или тужба када је жалба законом искључена, дјелотворан правни лијек у посебним управним поступцима.

ЛИТЕРАТУРА

- Цуцић, Вук. „Стразбуршки стандарди у управном спору“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2 (2009).
- Ginsberg, Benjamin Theodore J Lowi and Margaret Weir. *We the people, An Introduction to America*. NewYork, London: Politics, 1997.
- Димитријевић, Павле. *Основи управног права*. Београд: 1983.
- Давинић, Марко. *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*. Београд: Досије, 2004.

- Крстић, Ивана и Давинић, Марко. „Право на делотворан правни лек у поступку азила“, *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ*, Београд: 2015.
- Гатарих, Ђуро. *Управно право – посебни дио, друго издање*. Београд: 1988.
- Лилић, Стеван у сарадњи са Маријаном Дреновак. *Посебно управно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2010.
- Рађеновић, Мирјана О. *Право посебних управних поступака*. Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2009.
- Рађеновић, Мирјана О. *Право општег управног поступка и управног спора*. Бања Лука: 2016.
- Томић, Зоран Р. и Вера Бачић. *Коментар Закона о општем управном поступку, десето издање*. Београд: Службени гласник, 2016.
- Лончар, Зоран Ј. „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4 (2016).
- Милков, Драган. *Управно право – управна дјелатност*. Нови Сад: 2003.

Позитивни прописи

- *Устав Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 и 48/11.
- *Закон о општем управном поступку Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број: 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18.
- *Закон о управном поступку Босне и Херцеговине*, Службени гласник Босне и Херцеговине, број: 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 и 53/2016.
- *Закон о путним исправама Босне и Херцеговине*, Службени гласник Босне и Херцеговине, број: 4/1997, 1/1999, 9/1999, 27/2000, 32/2000, 19/2001, 47/2004, 53/2007, 15/2008, 33/2008 39/2008, и 60/2013.
- *Закон о оружју и муницији Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске број: 26/12, 18/2017 и 31/2018.
- *Закон о премјеру и катастру Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске број: 6/2012, 110/2016, 22/2018 и 62/2018.
- *Закон о пензијском и инвалидском осигурању Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број: 134/2011, 82/20113, 96/2013 и 103/2015.
- *Закон о рачуноводству и ревизији Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске број: 94/15.
- *Закон о здравственој заштити Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број: 106/2009 и 44/15.
- *Закон о социјалној заштити Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број: 37/2012, 90/16.
- *Закон о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број: 134/11, 9/12 и 40/12.

- *Закон о средњем образовању и васпитању Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број 41/2018.
- *Закон о управним споровима Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број: 109/2005 и 63/11.
- *Закон о пореском поступку Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број: 102/2011, 108/2011, 67/2013, 31/2014 и 44/2016.
- *Закон о експропријацији Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број: 112/2006, 37/2007, 66/2008, 110/2008, 106/2010, 121/2010, 2/2015, 79/2015.
- *Закон о инспекцијама Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број: 74/2010, 109/2012, 117/2012 и 44/2016.
- *Закон о поступку индиректног опорезивање Босне и Херцеговине*, Службени гласник Босне и Хрцеговине, број: 89/2005 и 100/2013.
- *Закон о царинској политици Босне и Херцеговине*, Службени гласник Босне и Херцеговине број: 58/2015.

ЦИТИРАНА СУДСКА ПРАКСА

- Уставни суд Југославије, У- 62/68 од 20. марта 1969. године
- Пресуда Окружног суда у Бањој Луци, број: У 12530/2013 од 28. 1. 2015. године.

EFFICIENCY OF THE APPEAL IN SPECIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN REPUBLIC SRPSKA/ BOSNIA AND HERZEGOVINA

Dražen Miljić⁷⁴
University of Banja Luka

Summary: *The General administrative procedure Act specified that the legal provisions, which due to the specific character of administrative matters in certain administrative domains provide for the necessary exceptions to the rules of the general administrative procedure, shall comply with the basic principles specified in General administrative procedure Act. Today, in the positive law of Republica Srpska, there are numerous special administrative procedures that deviate significantly from the basic principles established by the General Administrative procedure act. These deviations can not be justified by the specifics of the nature of the resolution in certain administrative areas and they are also significantly reflected in the legal position of the party. This paper attempts to show what is the reflection of these deviations on the legal position of the party through an analysis of efficiency of the appeal in special administrative procedures.*

Key words: *General Administrative Procedure Act, appeal, special administrative procedure, administrative act.*

74 University of Banja Luka E-mail: drazenmiljic@gmail. com.