

**UPRAVNE STVARI U OPĆIM I POSEBNIM UPRAVNIM  
POSTUPCIMA U BOSNI I HERCEGOVINI**

**ADMINISTRATIVE MATTERS IN GENERAL AND SPECIAL  
ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

*Pregledni znanstveni članak*

*Prof. dr Fuad Purišević\**

*Doc. dr. Senad Hasanspahić\**

**Sažetak**

*Smisao i značaj upravnog postupka se sastoji u donošenju pravilnih i zakonitih upravnih akata. Stoga, konkretne upravne stvari se rješavaju na pravilan i zakonit način jedino uz zakonito i pravilno postupanje nadležnih organa u rješavanju upravnih stvari, ali samo uz dobro i adekvatno uređenje upravnog postupka. To znači da se poslovi u upravnom postupku moraju obavljati jednako u jednakim situacijama prilikom rješavanja upravnih stvari u upravnim postupcima, a potom i prilikom donošenja upravnih akata po jedinstvenim pravilima upravnog postupnog prava. Jedino ovakvo rješavanje upravnih stvari predstavlja garanciju za ostvarivanje i funkcioniranje pravne države uz vladavinu prava, a što zapravo predstavlja najvažniji društveni interes. Na ovaj način su stvoreni uslovi da uprava ne sprovodi osobnu volju, već volju predstavničkih organa, ali ne na način kako to ona želi, već na način propisan normama postupnog prava. Općenito, upravno procesno (postupno) pravo predstavlja zbir pravilnih pravila kojima se utvrđuje način postupanja, odnosno procesuiranje upravnih stvari od strane ovlaštenih organa, organizacija i zajednica. Na ovaj način se obezbjeđuje materijalna i formalna zakonitost u rješavanju upravnih stvari, a predmet su upravnog postupka.*

*Kroz upravni postupak se omogućava pravilna primjena materijalnih propisa, za što je pretpostavka pravilno vođenje upravnog postupka. Kroz ovaj postupak se zapravo dolazi do materijalne istine, ali ne na uštrb zaštite prava i pravnog interesa stranaka i drugih učesnika u postupku. Pravila općeg upravnog postupka su obavezujuća pri rješavanju upravnih stvari iz nadležnosti organa uprave i drugih organa javne vlasti i pravnih lica koja imaju javne ovlasti. To su procesna pravila koja su skoro jednako*

---

\* Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, email: fpurisevic@fkn.unsa.ba

\* Pravni fakultet Sveučilišta/Univerziteta „VITEZ“

*primjenjiva u svim upravnim područjima, odnosno to su općevažeca pravila za rješavanje konkretnih upravnih stvari. Izuzetno, neke upravne stvari ili pojedina procesna pitanja, zbog svojih specifičnosti, rješavaju se po drugačijim ili posebnim pravilima upravnih postupaka (posebni upravni postupci).*

*Ključne riječi: upravna stvar, opći i posebni upravni postupak, upravni akt, upravna radnja, upravne mjere.*

### **Abstract**

*The meaning and significance of the administrative procedure consists in the adoption of proper and legal administrative acts. Therefore, specific administrative matters are resolved in a proper and lawful manner only with the lawful and proper treatment of the competent authorities in resolving administrative matters, and only with proper and adequate regulation of administrative proceedings. This means that activities in administrative proceedings must be performed equally in equal situations when resolving administrative matters in administrative proceedings, and when adopting administrative acts according to the uniform rules of administrative procedural law. Only such a solution of administrative matters is a guarantee for the realization and functioning of the rule of law, which in fact represents the most important social interest. In this way, conditions were created so that the administration does not implement the personal will, but the will of the representative bodies, and not in the way it wants, but in the way prescribed by the norms of administrative procedural law. In general, administrative procedural law is a set of legal rules that determine the manner of action, that is, the processing of administrative matters by authorized bodies, organizations and communities. In this way, material and formal legality in resolving administrative matters is ensured, and they are the subject of administrative proceedings.*

*The administrative procedure enables proper application of material regulations, for which the proper conduct of the administrative procedure is a precondition. This procedure actually leads to material truth, but not to the detriment of the protection of the rights and legal interests of the parties and other participants in the procedure. The rules of general administrative procedure are binding in resolving administrative matters within the competence of administrative bodies and other public authorities and legal*

*entities with public authority. These are procedural rules that are almost equally applicable in all administrative areas, ie they are general rules for resolving specific administrative matters. Exceptionally, some administrative matters or certain procedural issues, due to their specifics, are resolved according to different or special rules of administrative procedures (special administrative procedures).*

*Key words: administrative matter, general and special administrative procedure, administrative act, administrative action, administrative measures.*

## **1. POJMOVNO I SUŠTINSKO ODREĐENJE UPRAVNE STVARI**

Upravna stvar u nauci upravnog prava predstavlja jedno od najspornijih pitanja. Postoji nekoliko teorija o tome šta je i šta predstavlja upravna stvar. Međutim, iz svih poznatih teorija ipak se mogu uočiti neki zajednički elementi koji na neki način definišu pitanje upravne stvari. Radi lakšeg i potpunog razumijevanja, prvo konstatiramo da se upravnim aktom rješava o upravnoj stvari. Za upravnu stvar je najbitnije napomenuti da ona predstavlja odlučivanje u konkretnom - pojedinačnom slučaju, bilo da se odlučuje o priznavanju prava po zahtjevu stranke ili o nametanju obaveze stranci ex officio od strane nadležnog organa.

Iako zakoni o upravnim sporovima u Bosni i Hercegovini ne definišu pojam upravne stvari,\* cijenimo da je upravnu stvar neophodno precizno odrediti, jer je to materijalni kriterij po osnovu kojeg se vrši razgraničenje upravnog od drugih akata. Naime, upravna stvar predstavlja jednu zbiljnu situaciju koja se na osnovu zakona rješava upravnim aktom. Zato kažemo: Upravna stvar predstavlja jednu pojedinačnu/konkretnu nespornu situaciju

---

\* Član 8. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, (Službeni glasnik BiH, br. 88/07, 83/08 i 74/10 ); član 8. Zakona o upravnim sporovima Federacije BiH, (Službene novine FBiH, br. 9/05); član 7. Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske, (Službeni glasnik RS, br. 109/05 i 63/11) i član 6. Zakona o upravnim sporovima Brčko Distrikta BiH, (Službeni glasnik BD BiH, br. 4/00 i 1/01).

od javnog ili općeg interesa zbog koje pravni propisi nameću potrebu da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi.\*

Zbog ove činjenice, ispravno je upravne akte nazivati aktima budućnosti, s obzirom da je za rješavanje upravne stvari neophodno donijeti upravni akt kojim se utvrđuje buduće ponašanje stranke po pitanju prava, obaveze ili pravnih interesa, jer sam zakon ne precizira pravilo ponašanja u upravnim stvarima. S obzirom da je zakonska norma apstraktna (odnosi se na svakoga i na neodređen broj situacija, a ne na pojedinačne situacije), to je onda neophodno utvrditi upravnim aktima dispozicije (pravila ponašanja) za pojedinačna lica u pojedinačnim situacijama. Zakoni ne utvrđuju pravila ponašanja u upravnim stvarima za pojedince i konkretne situacije. Zato je to neophodno učiniti pojedinačnim upravnim aktima.\* Drugim riječima, kod upravnih stvari postoji potreba da se pravilo ponašanja precizira dispozicijom, a nikako sankcijom.

Za razliku od upravnog akta, sudski aktom se također rješava pojedinačna stvar, ali se njime rješava nastala situacija iz prošlosti, odnosno njime se rješava sporna situacija koja se stvarno ranije desila. Pogrešno je osporavati činjenicu da se sudskom odlukom ne utvrđuje i ponašanje za budućnost. Međutim, sudskim aktom se rješava nastalo sporno pravno pitanje, ali za razliku od upravnog akta, ovdje se to čini pomoću sankcije, jer pravilo ponašanja već postoji u zakonu ili konkretnom pravnom poslu. To znači da je kod sudskog akta pravilo ponašanja utvrđeno u samom zakonu, a ne u pojedinačnom sudskom aktu, te u slučaju da se prekrši to zakonsko pravilo, za tu povredu se u sudskom postupku (pojedinačnim sudskim aktom) izriče sankcija. Na ovaj način se preventivno djeluje i na ponašanja u budućnosti.

Dakle, za razliku od sudskog akta, ukoliko stranka u upravnom pravu, odnosno upravno-pravnom odnosu ne izvrši dobrovoljno svoju obavezu, tada se pristupa prinudnom izvršenju, a ne izricanju sankcije. To znači da se obaveze iz upravno-pravnog odnosa izvršavaju uz pomoć neposredne fizičke prinude, a ne pomoću sankcije. Drugim riječima, izvršenje osnovne obaveze

---

\* Član 5. Zakona o upravnim sporovima Republike Srbije (Službeni glasnik Republike Srbije, broj: 111/09.

\* Ilustrativan primjer za navedenu situaciju predstavlja apstraktna zakonska norma po kojoj svako ima pravo na držanje i nošenje oružja. Međutim, da bi konkretno lice moglo držati i nositi oružje, neophodno je da to u konkretnom, odnosno pojedinačnom slučaju utvrdi nadležni organ svojom dispozicijom (pojedinačnim upravnim aktom).

ne može se nikada u upravno-pravnom odnosu zamijeniti izricanjem sankcije. Ukoliko se pak u upravno-pravnom odnosu u postupku izvršenja i izrekne neka sankcija, ona tada ima samo jednu funkciju, a to je da se izvršenik dodatno prisili da izvrši svoju osnovnu obavezu. Prema tome, u upravno-pravnom odnosu sankcija nikada ne predstavlja kompenzaciju za neizvršenje osnovne obaveze, već ima samo jednu funkciju, a to je da se na taj način dodatno izvrši pritisak na izvršenika kako bi on izvršio svoju osnovnu obavezu.\*

Promatrajući suštinu upravne stvari, na taj način spoznajemo njene osnovne karakteristike, a to su:

a) Upravna stvar je pojedinačna nesporna situacija po osnovu koje pravni propisi nameću buduće ponašanje stranke koje se autoritativno određuje.

b) Upravna i sudska stvar su pojedinačne stvari, s tim da je upravna stvar nesporna, a sudska stvar sporna. Zato se upravna stvar precizira i uređuje dispozicijom, a sudska stvar sankcijom. Zbog toga mi kažemo da je upravna djelatnost uvijek okrenuta ka budućnosti, jer se za pojedinca ne precizira pravilo ponašanja samo na osnovu zakona, s obzirom da je zakonska norma apstraktna i neodređena, zbog čega konkretnu upravnu stvar precizira nadležni organ svojom dispozicijom. To potkrepljujemo primjerom prava na držanje i nošenje oružja. Naime, to pravo po zakonskoj normi ima svako, ali da bi ga imalo konkretno lice, to se mora utvrditi dispozicijom od strane nadležnog organa.

Za razliku od upravne stvari, sudska stvar je okrenuta prošlosti, nečemu što se već dogodilo i što predstavlja spornu situaciju. Nakon što se rasvijetli to sporno pravno pitanje, ono istovremeno predstavlja i pravilo ponašanja pro futuro. Pravilo ponašanja u sudskoj stvari, definirano je već općim propisom, odnosno zakonskom dispozicijom koja se odnosi na svakoga, a onome ko prekrši to pravilo ponašanja izriče se sankcija.

c) Upravna stvar se autoritativno rješava dispozicijom u javnom ili općem interesu, bez obzira na ponašanje i volju pojedinca. Ugovorna, odnosno građanska stvar se također uređuju dispozicijom, ali ne na

---

\* Ovu situaciju reificiramo slijedećim primjerom: U slučaju da lice kome je naređeno rušenje bespravno sagrađenog objekta tu svoju obavezu ne izvrši dobrovoljno, u tom slučaju dolazi do prinudnog izvršenja, a ne do izricanja sankcije.

autoritativan način kao kod upravnih stvari, već sporazumom ili disponiranjem - raspolaganjem ugovornih strana.

d) Kod pojma upravne stvari, težište je na pojmu “upravna”, jer je pojam “stvar” zajednička ili generička i za druge grane prava, kao što su: građanska, krivična i slično.

O upravnim stvarima autoritativno odlučuju organi javne uprave (državni organi uprave ili preduzeća, ustanove i druge organizacije kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja). To odlučivanje se tiče prava, obaveza ili pravnih interesa lica fizičkih, pravnih ili drugih organizacija. Zato je upravna stvar elementarna pravna pretpostavka da bi uopće moglo doći do donošenja upravnog akta.

Prema tome, upravnu stvar treba promatrati kao pojedinačnu, odnosno konkretnu situaciju, koju je neophodno autoritativno i neposredno urediti upravnim aktom

e) Upravna stvar se uvijek odnosi na konkretnu situaciju koja se tiče utvrđivanja prava ili obaveze za fizičku, pravnu ili drugu osobu u određenom upravno-pravnom odnosu. Spada u upravnu djelatnost i najčešće je rješava organ uprave u općem ili posebnom upravnom postupku i to neposrednom primjenom materijalnih propisa na konkretne, odnosno pojedinačne situacije.

Upravna stvar se rješava autoritativnim jednostranim upravnim aktom nadležnog organa i to sticanjem prava ili određivanjem obaveze, odnosno nastajanjem, mijenjanjem ili prestankom prava i/ili obaveza.

f) Upravno-pravni odnos se uspostavlja u nekoj upravnoj stvari i to autoritativno-instrumentima vlasti, dok se građanskopravni odnos uspostavlja u nekoj imovinskoj stvari i to saglasnošću volja subjekata koji sudjeluju u tom odnosu i disponiraju istim.

Dok se upravno-pravni odnos uređuje imperativnim pravnim normama, dotle se građanskopravni odnos uređuje dispozitivnim pravnim normama.

Subjektivna prava iz upravno-pravnog odnosa su u načelu lična, neprenosiva i neimovinska, dok su prava iz građanskopravnog odnosa u pravilu imovinska, prenosiva i sa njima subjekti slobodno disponiraju u tom odnosu.

g) Pored upravnih stvari, postoji i velika grupa poslova koje se nazivaju upravne radnje i koje predstavljaju podvrstu materijalnih radnji uprave.

Samo one materijalne radnje uprave kojima se pravo prinudnim putem izvršava, nazivaju se upravnim radnjama. Zbog njihovog značaja, pravnim propisima je određeno: ko upravne radnje može vršiti, na koji način i pod kojim uslovima. S obzirom da se upravnim radnjama pravo efektuira, zato se ove radnje i razlikuju od svih drugih materijalnih radnji. Zahvaljujući upravnim radnjama, kao podvrsti materijalnih radnji uprave, a na osnovu pravnih propisa, čmoguće je vršiti primjenu prinude prema pojedinim licima u konkretnim situacijama.

Pod upravnim radnjama se najčešće podrazumijeva vođenje raznih evidencija, npr. matične, katastarske, poreske evidencije, evidencije državljana i slično, te izdavanje uvjerenja i drugih isprava, npr. izvodi iz matičnih knjiga rođenih, vjenčanih, umrlih; izvodi o posjedovnom stanju nekretnina; radne knjižice, ovjere isprava, obavljanje uviđaja, legitimiranje i saslušanje svjedoka i drugih osoba, obavljanje represivnih radnji-hapšenja, pretresi, privođenja, mandatna novčana kažnjavanja i slično, sastavljanje zapisnika o procesnim radnjama, poništavanje administrativnih taksi i tako dalje.

Kada je u pitanju izdavanje raznih uvjerenja i drugih isprava na osnovu javne evidencije ili provedenog postupka, lica na čije ime se izdaju uvjerenja ili druge isprave ne stječu tim činom (neposredno) prava odnosno obaveze, što predstavlja bitnu i suštinsku razliku između upravnih stvari i upravnih radnji. Dakle, upravne radnje ne proizvode neposredan pravni učinak. Drugim riječima, njima se ne stvaraju prava i obaveza, već se se ista, koja su ranije nastala, na ovaj način samo zasvjedočavaju.

Rješavanje upravne stvari znači donošenje upravnog akta (najčešće je to rješenje) protiv kojeg se može izjaviti žalba ili voditi upravni spor, dok se upravnom radnjom ne rješava o upravnoj stvari, zbog čega ona i ne proizvodi neposredni pravni učinak, npr. protiv uvjerenja, iskaznica, certifikata, ovjerenih isprava, zapisnika i slično, ne može se izjaviti žalba niti voditi upravni spor.

Akti koji se donose obavljanjem upravne radnje, ne mogu postati pravomoćni, kao što to mogu postati upravni akti.

Dok se upravne radnje obavljaju uglavnom prema posebnim postupcima, koji su često propisani i podzakonskim propisima, dotle se upravni akti donose samo na osnovu općeg ili posebnog zakonskog propisa.

Isto tako, u pogledu forme upravnog akta i akta kojim se iskazuje upravna radnja, postoje mnoge značajne razlike. Zato, upravne radnje predstavljaju tehničke poslove sa ne uvijek jednakom autoritativnošću, zbog čega ti akti zapravo i nisu upravni, već posebna vrsta konkretnih akata o određenim činjenicama ili aktivnostima iz okvira upravne djelatnosti.

Materijalne radnje uprave u svojoj ukupnosti predstavljaju zapravo radnje izvršenja prava. Sve materijalne radnje uprave možemo podijeliti na: (1) upravne radnje i (2) ostale, odnosno proste radnje uprave.

Upravne radnje su jedna vrsta materijalnih radnji uprave. To su materijalne radnje kojima se na osnovu pravnih propisa primjenjuje prinuda prema konkretnim licima u pojedinačnim situacijama. Drugim riječima, upravnim radnjama se pravo prinudno izvršava u skladu sa općim pravnim aktima, odnosno upravna djelatnost se obavlja samo uz pomoć upravnih radnji, koje u suštini predstavljaju sredstvo za obavljanje upravne djelatnosti. To znači da se upravnim radnjama pojedinačni upravni akti izvršavaju, zbog čega upravne radnje, zajedno sa upravnim aktima, čine osnovnu djelatnost uprave. U odnosu na upravne akte, upravne radnje nemaju neposredno pravno dejstvo, ali zato služe kao sredstvo za realizaciji upravnih akata.

Radnje uprave označavamo kao proste ili ostale materijalne radnje koje su najčešće regulirane pravilima struke (*lege artis*), a rjeđe pravnim propisima, s tim da se radnjama uprave primjenjuje prinuda prema konkretnim licima u pojedinačnim situacijama.

Dakle, radnjama uprave se označavaju sve ostale radnje, odnosno sve druge radnje koje uprava radi i pri tome primjenjuje prinudu, ali ne da bi obavljala svoju osnovnu djelatnost, već druge zadatke i poslove koji ne predstavljaju upravnu djelatnost, kao što su: radnje uprave pri obavljanju društveno korisnih poslova kod održavanja javnog reda i mira ili radnje uprave koje se primjenjuju kod obavljanja određenih stručnih poslova i zadataka koji se tiču privođenja počinitelja krivičnih djela i prekršaja.

S ovim u vezi, a u cilju preciziranja distinkcije između upravnog akta i upravne radnje, treba kazati da se pojedinačnim upravnim aktima zakoni primjenjuju u pojedinačnim situacijama, dok se upravnim radnjama ti isti zakoni efektuiraju ili izvršavaju (Milkov, 2013:64-65).

Doktrina i zakonodavstvo, pored upravnih radnji, reguliraju i upravne mjere.



Za razliku od upravne radnje koja predstavlja sredstvo za obavljanje upravne djelatnosti, upravne mjere predstavlja cilj koji se želi postići, npr. izolacija ili karantin u slučaju prirodne nepogode. Taj cilj se ostvaruje donošenjem upravnog akta ili vršenjem upravne radnje, a nekada kombinacijom i jednog i drugog. Upravna mjera nikada ne predstavlja nešto što je odvojeno od upravnog akta i upravne radnje. U pravilu, upravna mjera se nameće upravnim aktom, a prinudno ostvaruje upravnom radnjom. Izuzetno, upravna mjera se nameće neposredno vršenjem upravne radnje prinude u skladu sa zakonom.

Zato, upravne radnje, uz donošenja upravnih akata, čine osnovnu djelatnost uprave (upravna funkcija u užem smislu koju čini: donošenje upravnih akata, izdavanje javnih isprava, vršenje upravnog nadzora i vršenje materijalnih radnji prinude) (Purišević, 2021:185).

Osnovna razlika između upravnog akta i upravne radnje se sastoji u tome što upravnim radnjama nedostaje neposredno pravno dejstvo, ali zato dogmatski uvijek služe realizaciji upravnog akta.

## **2. OPĆI I POSEBNI UPRAVNI POSTUPCI**

Nezamisliva je situacija u kojima bi svi organi uprave (Purišević, Kržalić, Selimić, 2020) kad odlučuju u upravnim postupcima primjenjivali jedinstven upravni postupak na sve upravne oblasti.

Zbog toga, pored općeg upravnog postupaka, postoje i posebni upravni postupci. Na osnovu odredbi općeg upravnog postupka, reguliranog zakonom o općem upravnom postupku, postupaju svi organi i u svim oblastima kada rješavaju u upravnim stvarima donoseći upravne akte.

Samo izuzetno, neke upravne stvari ili pojedina procesna pitanja, zbog svojih specifičnosti, rješavaju se po drugačijim ili posebnim pravilima upravnih postupaka. Zakoni o upravnim postupcima u Bosni i Hercegovini sadrže samo opća pravila upravnog postupka.

Što se tiče Zakona o upravnom postupku u Federaciji BiH, on jedinstveno uređuje opća pravila upravnog postupka, ali istovremeno i dopušta da nadležna tijela kantona mogu donositi tzv. dopunska pravila upravnog postupka i to u mjeri u kojoj bi odredbe Zakona Entiteta bile jasnije i primjerenije u rješavanju upravnih stvari na osnovu kantonalnih zakona. Bojimo se da ovakvo neprecizno i nedostatno korištenje pojmova,

kao što su pojmovi „jasnije“ i „primjerenije“ ostavljaju prostora za proizvoljno postupanje. S ovim u vezi, zakoni kantona koji sadrže dopunska pravila upravnog postupka moraju ostati u granicama smisla i cilja sa odredbama Zakona Entiteta, jer su njegova pravila jedinstvena i opće važeća, te se zbog toga opravdano nameće pitanje potrebe posebnih kantonalnih zakonskih propisa iz ove oblasti u Federaciji Bosne i Hercegovine (Purišević, 2012:18).

Kad su u pitanju opći propisi o upravnim postupcima, u Bosni i Hercegovini su to četiri zakona, mada se karakter općenitosti vidi samo iz naziva Zakona u entitetu Republika Srpska.\*

Rješavajući u upravnim stvarima, od upravno procesnih normi općeg karaktera (zakoni o općim upravnim postupcima), odstupiti se može jedino pomoću posebnih upravno-procesnih normi koje se utvrđuju uvijek samo zakonima, a nikada podzakonskim propisima (zakoni o zdravstvenoj zaštiti, socijalnom osiguranju, porezima, carinama, penzijsko-invalidskom /mirovinskom osiguranju, zakoni o pravima industrijskog vlasništva i slično). Posebna pravila sadržana u posebnim upravno-procesnim propisima neophodna su samo za slučaj posebne ili specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima čije se rješavanje mora zasnovati (biti usaglašeno) na osnovnim načelima (principima ili pravilima) općih upravno-procesnih normi (Purišević, 2011).

Sadržina posebnih propisa se razlikuje od sadržine općih upravno-procesnih propisa. Posebni upravni postupci propisuju način rada samo u pojedinim upravnim materijama, jer njihova posebnost zahtijeva drugačije postupanje od onoga što je propisano općim upravnim postupkom. Ta posebnost se tiče: ili vrste organa uprave ili vrste konkretne djelatnosti. Posebnost se očituje i kroz činjenicu da se takva upravna materija ne uređuje izdvojenim postupnim propisima, već su oni sastavni dio propisa koji reguliraju upravno materijalno pravo. Ove posebne postupne norme po pravilu nisu nikada potpune, te reguliraju samo neka pitanja koja treba drugačije riješiti. S ovim u vezi, treba naglasiti da se posebnim postupcima

---

\* *Zakon o upravnom postupku (Službeni glasnik BiH, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16); Zakon o upravnom postupku (Službene novine Federacije BiH, br. 2/98 i 48/99); Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske (Službeni glasnik RS, br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18) i Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta BiH (Službenom glasniku Brčko Distrikta BiH, br. 48/11 - Prečišćeni tekst, 21/18 i 23/19).*

nikada ne reguliraju pitanja, kao što su: izuzeće, dostavljanje, dijelovi upravnih akata i slično.

Naime, predmet posebnih zakona su: materijalno-pravne norme iz pojedinih upravnih oblasti, ali i pojedine upravno-procesne norme koje se donose kao specifične (posebne) norme za odlučivanje o materijalnim pravima u pojedinim upravnim oblastima, jer je specifična priroda upravnih stvari koje su predmet upravnog odlučivanja. Zbog toga su takve norme neizbježne. Neophodne su jer su opći zakonski propisi nedostadni da se konkretna upravna stvar u pojedinim upravnim oblastima riješi cjelishodno, odnosno svrsishodno, ali istovremeno i valjano, efikasno (djelotvorno) i efektuirano, kao što je to u slučaju: poreskih, carinskih, deviznih, zdravstvenih, penzijskih/mirovinskih i drugih stvari.

Posebnost upravnih materijalnih normi odnose se na vršenje upravne djelatnost u posebnim situacijama, te se akcenat stavlja na odlučivanje o posebnim upravnim stvarima. Drugim riječima, odlučuje se o priznavanju prava ili utvrđivanju obaveza ili pravnih interesa u situacijama koje odstupaju od opće situacije. Zato je vršenje upravnih djelatnosti u posebnim situacijama regulirano odgovarajućim materijalnim propisima u pojedinim granama uprave, odnosno posebnim upravnim oblastima.\* Iz navedenog, neprijeporno se zaključuje da norme posebnog materijalnog prava u cijelosti reguliraju pojedina materijalno-pravna pitanja, te nema prostora za supsidijarnu (dopunsku ili supletornu) primjenu općih materijalnih propisa, osim što posebni materijalni propisi moraju biti zasnovani na općim načelima djelovanja organa državne uprave.

Posebnost upravno-procesnih normi u posebnim zakonima, najčešće se tiče: nadležnosti, vremena za korištenje pravnih lijekova i dužine rokova, a što zapravo predstavlja specijalne posebne postupne norme. Veoma je važno kod donošenja specijalnih (posebnih) postupnih normi voditi računa da se takve norme donose samo onda kada za to postoje objektivne potrebe, kako one ne bi negativno uticale na jedinstvo upravno-pravnih propisa. Pravni mehanizam za ovu kontrolu postoji, jer se ove norme mogu propisivati samo

---

\* *Posebne upravne oblasti su npr. carinska, poreska, oblasti industrijskog vlasništva, državljanstava, eksproprijacije i drugih oblika ograničenja ili oduzimanja prava vlasništva i slično. Posebne upravne oblasti predstavljaju i pojedine grane prava u kojima se prepliću različite pravne grane, kao što se npr. kod starateljstva prepliću pojmovi i instituti porodičnog (bračnog) i upravnog prava ili kod naknade štete pričinjene radom uprave, gdje se prepliću pojmovi i instituti upravnog i građanskog prava.*

zakonom i pod uslovom da je to objektivno neophodno za postupanje u toj upravnoj oblasti. Istina, zakoni o općim upravnim postupcima u Bosni i Hercegovini dopuštaju da se i podzakonskim propisima, a ne samo zakonom, mogu donositi posebni (specijalni) propisi upravnih postupaka. Ovu aktivnost bi bilo neophodno svesti na najmanju mjeru, a sve u cilju pravne sigurnosti građana, pravnih lica i drugih učesnika postupka, te potrebnog jedinstva upravno-pravnih propisa.\*

Međutim, postoje i vrlo značajne pojedine upravne oblasti koje zahtijevaju da se posebnim zakonima utvrđuju neke radnje postupanja koje opće upravno-procesne norme nikako ne poznaju, kao što je slučaj sa poslovima u oblastima: ograničenja ili oduzimanja prava vlasništva, poreza, carina, zaštite prava iz oblasti industrijskog vlasništva i slično.

Što se tiče odnosa između općih upravno-procesnih propisa i posebnih upravnih zakona (koji sadrže materijalne, ali i posebne upravno-procesne norme), neophodno je lapidarno utvrditi principe odnosa općih i posebnih upravno-procesnih normi.

Razlika između općeg i posebnih upravnih postupaka, ogleda se u činjenici da su pravila općeg upravnog postupka najčešće sadržana u jednom općem postupnom zakonu (zakon o upravnom postupku), dok su pravila posebnih upravnih postupaka sadržana u odgovarajućim materijalnim zakonima (zakoni o porezima, deviznom poslovanju, carinama, pravu industrijskog vlasništva, eksproprijaciji i drugim oblicima ograničenja ili oduzimanja prava vlasništva, o držanju i nošenju oružja i sl.). Iz ove konstatacije se zaključuje da nema posebnih procesnih zakona koji propisuju posebne upravne postupke, već se posebni upravni postupci propisuju posebnim odredbama, ali kao sastavni dio materijalnih propisa iz odgovarajuće upravne oblasti. Donošenje pravila posebnih upravnih

---

\* Za opće upravne postupke u Bosni i Hercegovini, u daljnjem tekstu će se koristiti skraćenice ZUP, a za odgovarajuće političko-teritorijalne jedinice u Bosni i Hercegovini, uključujući i državu, koristit će se početna slova naziva teritorijalnih jedinica. Prema članu 20. ZUP-u BiH, članu 18. ZUP-a FBiH, članu 17. ZUP-a RS i članom 18, 19. i 21. ZUP-a BD BiH, propisano je da se stvarna nadležnost za rješavanje u upravnom postupku određuje po propisima kojima se uređuje upravna oblast ili se određuje nadležnost pojedinih organa, a mjesna nadležnost se određuje po propisima o političko-teritorijalnoj podjeli i propisima o organizaciji pojedinih organa. Ovo potvrđuje konstataciju da se nadležnost drugih organa može propisati, ne samo zakonom, već i podzakonskim aktima koji bi morali biti zasnovani na zakonu. Suprotno ovome, preuzimanje nadležnosti jednog organa iz nadležnosti drugog organa, može se predvidjeti samo zakonom, a nikako podzakonskim propisima (član 22. ZUP-a BiH, član 20. . ZUP-a FBiH, član 19. ZUP-a RS i član 20. ZUP-a BD BiH).

postupaka može se predvidjeti samo zakonima o općim upravnim postupcima.

Kad je u pitanju odnos između upravnog materijalnog i upravnog postupnog prava, ovaj odnos bi bilo najbolje razumjeti kao dva ravnopravna prava jedne iste pravne stvari. Naime, kako nema pravnog propisa bez sankcije, tako nema ni pravnog ovlaštenja bez pravne zaštite.

To praktično znači: Ovlaštenje ili pravo predstavlja materijalno-pravni segment jednog društvenog odnosa, a kako je u ovom slučaju taj odnos reguliran upravno-pravnom normom, to znači da je postao upravno-pravni odnos. S druge strane, pravna zaštita tog ovlaštenja ili prava, kao materijalnog prava tog istog društvenog, odnosno upravno-pravnog odnosa, ostvaruje se pomoću normi procesnog ili postupnog prava. Prema tome, simplificirano kazano, materijalna prava se odnose na prava i obaveze učesnika upravno-pravnog odnosa, dok se pomoću normiranih radnji procesnog ili postupnog prava ostvaruje materijalno pravo. Iako upravno postupno pravo predstavlja potpunu, nezavisnu i ravnopravnu granu pravnog sistema, ipak njegova svrha nije samostalna. Naime, upravno postupno pravo (opće i posebno) svoju svrhu iscrpljuje kao pravni zaštitnik materijalnog prava, odnosno putem čijih postupaka i radnji učesnici upravno-pravnih odnosa ostvaruju svoja prava, obaveze ili pravne interese.

Odnos između općih upravno-procesnih propisa i posebnih upravnih zakona karakterizira supsidijarnost (supletornost ili dopunski karakter) općih upravno-procesnih normi u odnosu na posebne upravno-procesne norme koje se tiču posebnih upravnih oblasti. Odnos određuju dva pravila, a tiče se:

(1) Posebni upravno-procesni propisi imaju prioritet u primjeni u odnosu na opći upravni postupak, pod uslovom da su posebni upravno-procesni propisi zasnovani na načelima općeg upravnog postupka koji podrazumijeva jedinstvena opća pravila u postupku donošenja upravnih akata.

(2) Drugo pravilo se tiče primjene upravno-procesnih normi općeg karakter. Naime, norme općeg karaktera (zakoni o općim upravnim postupcima), primjenjuju se samo u slučaju da neka pitanja nisu regulirana upravno-procesnim normama posebnih zakona, kao što su pitanja nadležnosti, dužine rokova, vremena za korištenje pravnih lijekova,

dokazivanja i dokaznih sredstava (Purišević, 2013), dostavljanja, komuniciranja i slično.\*

### **3. SUPSTANCIJALNE SLIČNOSTI I RAZLIKE IZMEĐU OPĆEG I POSEBNIH DIJELOVA UPRAVNOG PRAVA**

Sličnosti i razlike, tiču se slijedećeg:

a) Predmet općeg i posebnih dijelova upravnog prava tiče se organizacije i funkcioniranja uprave koji se uređuje propisima u kojima su definirani instituti i određujuća načela (Purišević, Kržalić, Selimić, 2021).

U općem upravnom pravu, kao dijelu upravnog prava, njegov predmet se odnosi na sve ili više oblasti uprave.

Kod posebnih dijelova upravnog prava, kao dijelova ove grane prava, njihov predmet se odnosi samo na pojedine posebne oblasti, s tim da je obligatna primjena općih načela materijalnog i procesnog karaktera. Od tih načela, koja se međusobno prožimaju i dopunjuju, posebno ukazujemo na važnost slijedećih načela:

- Zakonitost rada;
- Javnost rada;
- Samostalnost u radu;
- Stručnost, nepristrasnost i politička neutralnost;
- Djelotvornost, odnosno efikasnost u ostvarivanju prava stranaka;
- Favoriziranje najpovoljnijih sredstava za stranku, ako se njima ostvaruje svrha i cilj zakona i
- Poštivanje osobnosti i dostojanstva stranke.

Da bi navedena načela imala svoj puni domašaj i učinak, neophodno bi bilo ukloniti njihovu sadašnju karakteristiku neučinkovitosti. Ta karakteristika se tiče činjenice da sva ova i druga načela uglavnom deklaratornog karaktera. To znači da u postojećem zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini ova načela zapravo predstavljaju samo formalizirano željenu

---

\* Na primjer, prema općem upravnom postupku rok za žalbu je 15 dana, s tim što se drugim – posebnim zakonom može propisati da taj rok iznosi 8 ili 3 dana. Ako je posebnim zakonom utvrđen drugi rok u odnosu na rok iz općeg upravnog postupka, tada će se to posebno pravilo primjeniti samo u odnosu na rok, ali ne i u odnosu na ostale radnje u vezi sa žalbom, kao što je način predaje žalbe, te sadržina i dejstvo žalbe. Prema tome, na ovo potonje će se supsidijarno primjenjivati pravila općeg upravnog postupka.

projekciju, jer za povredu načela nisu predviđene neposredne sankcije. Istina, kod manjeg broja načela, predviđene su odgovarajuće sankcije, ali ni one namaju neposredan učinak.

Prema tome, neprijeporna je činjenica da bi za povredu pomenutih i drugih načela bilo neophodno što hitnije definirati odgovarajuće sankcije sa neposrednim učinkom.

b) Organizacija i funkcioniranje rada uprave u općem dijelu upravnog prava zasniva se na općim principima materijalnog i procesnog karaktera u svim ili u više oblasti uprave.

Organizacija i funkcioniranje rada uprave u posebnim dijelovima upravnog prava, zasniva se na odredbama materijalnog i procesnog prava, a što u posebnim oblastima upravnog prava čini zasebne jedinstvene cjeline, što nije slučaj kod općeg dijela upravnog prava. Uz navedeno, odredbe posebnih oblasti upravnog prava se ne odnose na sve ili na više različitih oblasti, već se tiču samo pojedinih posebnih upravnih oblasti. S obzirom da su posebne upravne oblasti u cijelosti regulirane zasebnim materijalnim odredbama, to se onda u ovim oblastima supsidijarno mogu primjeniti samo norme općeg upravnog postupka u odnosu na norme posebnih upravnih postupaka. Porema tome, posebne upravne oblasti imaju zasebne materijalne odredbe (njima se određuju osnovna prava i obaveze i pravni interesi), jer se odnose na vršenje upravne djelatnosti u posebnim situacijama koje zahtijevaju drugačije (posebne) materijalne odredbe, kao što su: carinski i poreski propisi, propisi o državljanstvu, propisi o pravu industrijskog vlasništva i slično. Drugim riječima, ovdje nema supsidijarne primjene općeg upravnog materijalnog prava, za razliku od normi upravnog procesnog prava.

c) Opći principi upravnog postupka se primjenjuje i u brojnim i različitim posebnim upravnim postupcima, prilikom donošenja upravnih akata. Drugim riječima, pravila općeg upravnog postupka primjenjuju se u svim pojedinačnim situacijama u kojima se donose upravni akti. To znači da se upravni akti donose po pravilima koje propisuje opći upravni postupak, neovisno od toga da li te akte donose državni ili nedržavni organi uprave (javna uprava). U odnosu na izneseno pravilo, neophodno je ukazati i na značajna ograničenja općeg upravnog postupka (Lilić, 2010: 37-40), a tiču se slijedećih situacija:

- Zakon o upravnom postupku, kao opće postupno pravo, ne primjenjuje se kod donošenja upravnih propisa, već se to čini pomoću

drugih propisa koji tretiraju donošenje općih upravnih akata, kao što su uredbе - kao podzakonski akti koje donose vlade ili zakoni o ministarstvima i drugim organima uprave, zakoni o upravi, a u BiH je to i Zakon o upravi za indirektno/neizravno oporezivanje i drugi propisi.

- Opći upravni postupak se ne primjenjuje ni kada se vrše upravne radnje čije je obavljanje precizno regulirano općim pravnim aktima. To znači da se njima zapravo vrši upravna funkcija u materijalnom smislu. Zato od upravnih radnji treba razlikovati sve ostale radnje uprave. S ovim u vezi, treba kazati da se pod upravnim radnjama podrazumijevaju materijalne radnje kojima se na osnovu drugih pravnih propisa primjenjuje prinuda prema pojedinim licima u konkretnim situacijama. Opći upravni postupak se ne primjenjuje ni na upravne mjere, jer one predstavljaju cilj koji se želi postići, npr mjere kojima se želi preduprijeti širenje zaraznih bolesti. Taj cilj se ostvaruje donošenjem upravnih akata ili vršenjem upravnih radnji, a ponekad istovremeno i sa upravnim aktima i upravnim radnjama. Istina, najčešća je situacija da se upravne mjere nameću upravnim aktima, a prinudno realiziraju upravnim radnjama. Da zaključimo: Pojedinačnim pravnim aktima se zakoni primjenjuju, a upravnim radnjama prinudno izvršavaju.
- Konačno, opći upravni postupak se ne primjenjuje ni u slučaju izričite primjene pravila posebnih upravnih postupaka u skladu sa latinskom sentencom: *lex specialis derogat legi generali*, kao što je slučaj kod prava industrijskog vlasništva (patent, žig, industrijski dizajn, geografska oznaka, topografija integriranog kola).

d) Upravnim postupnim normama (općeg i posebnih upravnih postupaka) vrši se *de facto* operacionalizacija materijalnih pravnih normi. Procesne ili formalno-pravne norme podrazumijevaju pravila kojima se određuje način postupanja i poduzimanja radnji od strane ovlaštenih organa u cilju primjene materijalno-pravnih propisa kojima su utvrđena prava, obaveze ili pravni interesi građana, pravnih lica i drugih učesnika upravno-pravnih odnosa. Prema tome, zakon o upravnom postupku, kao opći propis, ne propisuje pravo (npr. pravo na držanje i nošenje oružja) ili obavezu (npr. obaveza plaćanja poreza na dobit), jer se ova prava i obaveze jedino utvrđuju



materijalnim zakonima. Zakon o upravnom postupku je opći upravni procesni propis i on propisuje pravila postupanja o načinu/postupku ostvarivanja prava ili utvrđivanja obaveza, odnosno pravnih interesa, utvrđenih odgovarajućim materijalnim propisom.

#### **4. ZAKLJUČAK**

Upravna stvar je esencijalna pretpostavka za donošenje upravnog akta. Dakle, ako nema upravne stvari, upravni akt se ne može nikako ni donijeti, niti se doneseni akt može održati u važnosti. Da bi definirali upravnu stvar, prvo treba krenuti od konkretnog slučaja koji se regulira autoritativno i neposredno upravnim aktom. Prema tome, upravna stvar se rješava autoritativno upravnim aktom kroz upravni postupak. Na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku, organ nadležan za rješavanje donosi rješenje o stvari koja je predmet postupka, po odredbama sva četiri zakona o općem upravnom postupku u Bosni i Hercegovini.

Opći upravni postupci u Bosni i Hercegovini predviđaju da se najčešće rješenjima, kao upravnim aktima, rješavaju upravne stvari. Pored rješenja, u upravnom postupku donose se i zaključci kada imaju obilježja upravnog akta, odnosno kada se tim upravnim aktima autoritativno odlučuje o nekom pravu i/ili obavezi stranke.

Od upravnih akata koji imaju neposredno pravno dejstvo, treba razlikovati pojedinačne akte i radnje uprave bez neposrednog pravnog dejstva, a najčešće su to: akti dokumentiranja, akti saopćenja, primanja izjava, akcesorni ili sporedni akti i upravne radnje.

Opći propis o upravnom postupku ne utvrđuje postojanje pojedinačnog prava ili obaveze, već propisuje način ostvarivanja prava, odnosno određivanja obaveze. Mogli bi smo kazati, norme općeg upravnog postupka utvrđuju način ostvarivanja prava ili obaveza utvrđenih u materijalnom zakonu, što znači da su u službi ostvarivanja materijalnog prava ili nametanja materijalne obaveze.

Što se tiče posebnog upravnog prava, načelno možemo kazati da je ono usredsređeno na pozitivne propise, a zasnovano i određeno principima općeg upravnog prava. Za razliku od upravnog postupka koji je odvojen od materijalnih pravnih normi u općem upravnom pravu, u posebnom upravnom pravu ne postoje posebni propisi o posebnom upravnom postupku, već su oni

sastavni dio materijalnih pravnih odredbi kojima se uređuje organiziranje i funkcioniranje pojedinih upravnih oblasti.

Posebne upravne situacije zahtjevaju posebno odlučivanje i zato se obrađuju u posebnoj dijelu upravnog prava. Ukoliko bi se to činilo u okviru općeg dijela upravnog prava, onda bi te posebne upravne situacije bile obrađene na uopćen (generalan ili sumaran) način, zbog čega bi takve posebne upravne situacije ostale neuređene ili bi u najboljoj varijanti bile nedostavno uređene. Zato je posebne upravne situacije neophodno rješavati u okviru posebnog dijela upravnog prava kroz posebne upravne postupke i to *in extenso* (sveobuhvatno i detaljno), jer te posebne situacije zahtjevaju objektivno odstupanje od općih upravnih propisa i reguliranje po odredbama posebnog upravnog prava.

## LITERATURA

1. Lilić, S., Drenovak, M., 2010. Posebno upravno pravo. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
2. Milkov, D., 2013. Upravno pravo II (upravna djelatnost). Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u
3. Purišević, F., 2011. Načela parničnog i upravnog postupka, Travnik: Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta Vitez u Travniku, br. 2/2011;
4. Purišević, F., 2011. O pokretanju prvostepenog upravnog postupka u Bosni i Hercegovini u svijetlu Zakona o opštem upravnom postupku bivše Jugoslavije, Novi Sad: Zbornik radova Međunarodne konferencije Pravnički dani «Prof. dr Slavko Carić», 2011;
5. Purišević, F., 2012. Opći upravni postupak u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: JP NIO Službeni list Bosne i Hercegovine,
6. Purišević, F., 2013. Dokazivanje i dokazna sredstva u parničnom i upravnom postupku, Zbornik radova Fakulteta pravnih nauka Sveučilišta/Univerziteta Vitez, broj: 4/2013;
7. Purišević, F., 2019. Pogrešnost upravnog akta (sa osvrtom na doktrinu i pozitivno pravo Bosne i Hercegovine), Pravna misao, Sarajevo, broj: 9-10;
8. Purišević, F., 2019. Pravno relevantna obilježja akata uprave, Pravna misao, Sarajevo, broj: 3-4;
9. Purišević, F., 2021. Opće upravno pravo, Tom Prvi (Pojmovno određenje uprave i nosioci upravne funkcije). Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu,
10. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić, M., 2020. O nosiocima upravne funkcije i njenim obilježjima (sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu), Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 2/2020, Visoka škola CEPS-Centar za poslovne studije;
11. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić, M., 2021. Specifičnosti organizacije upravne, odnosno izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 1/2021.
12. Zakon o općem upravnom postupku Republike Srpske (Službeni glasnik RS, br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18);

13. Zakon o upravnom postupku (Službene novine Federacije BiH, br. 2/98 i 48/99);
14. Zakon o upravnom postupku (Službeni glasnik BiH, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16);
15. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, (Službeni glasnik BiH, br. 88/07, 83/08 i 74/10 );
16. Zakona o upravnim sporovima Brčko Distrikta BiH, (Službeni glasnik BD BiH, br. 4/00 i 1/01).
17. Zakona o upravnim sporovima Federacije BiH,(Službene novine FBiH, br. 9/05);
18. Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske, (Službeni glasnik RS, br. 109/05 i 63/11);
19. Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta BiH (Službenom glasniku Brčko Distrikta BiH, br. 48/11 - Prečišćeni tekst, 21/18 i 23/19).