

ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

***Апстракт:** У раду, аутор разматра правни концепт предмета управног спора у законодавству Босне и Херцеговине. Тај концепт постављен је изузетно уско, у смислу да се управни спор може водити само против управног акта. Како у том погледу, Босна и Херцеговина представља изузетак у односу на земље у региону, у раду је дат и упоредни приказ правне регулације предмета управног спора у државама бивше СФРЈ, с циљем да се нашем законодавцу дају полазне основе при евентуалним измјенама односних позитивно-правних рјешења.*

***Кључне ријечи:** предмет управног спора, управни акт.*

Увод

Судска контрола управе путем управног спора представља најзначајнију и најразвијенију спољну правну контролу управе. У правном систему Босне и Херцеговине, материју управног спора уређују четири закона, и то: Закон о управним споровима Републике Српске¹, Закон о управним споровима Федерације Босне и Херцеговине², Закон о управним споровима Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине³ и Закон о управним споровима Босне и Херцеговине.⁴ Наведеним законима, питање одређења предмета управног спора уређено је на истовјетан начин, у смислу да се управни спор може водити само против управних аката као појединачних аката којима се рјешава о правима и обавезама физичких и правних лица у управним стварима.

¹ Закон о управним споровима, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 109/05 – у даљем тексту: ЗУС РС.

² Закон о управним споровима, „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, бр. 9/05 - у даљем тексту: ЗУС ФБиХ.

³ Закон о управним споровима, „Службени гласник Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине“, бр. 4/00 и 1/01 - у даљем тексту: ЗУС БДБиХ.

⁴ Закон о управним споровима, „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 19/02 - у даљем тексту: ЗУС БиХ.

Босна и Херцеговина је једна од ријетких земаља у којој је правни концепт предмета управног спора постављен изузетно уско. Многе државе, међу којима су и државе бивше СФРЈ, уважавајући међународно-правне стандарде у области управног права, управносудску контролу проширују, поред управних аката, и на друге појединачне правне акте, материјалне акте, па и на опште акте управе.

У раду, аутор даје критички осврт на правни концепт предмета управног спора у законодавству Босне и Херцеговине и истовремено излаже позитивно-правна рјешења држава бивше СФРЈ (прије свега, Републике Србије и Хрватске) с аспекта одређења предмета управног спора, с циљем да се босанскохерцеговачком законодавцу да полазна основа при евентуалним измјенама прописа који уређују судску контролу аката управе.

Такође, изложен је систем генералне клаузуле, као основни систем одређивања предмета управног спора, који законодавац у Босни и Херцеговини комбинује са системом негативне енумерације, с обзиром да се против одређених управних аката заштита не обезбјеђује у управном спору, већ у неком другом судском поступку, или пак, у неким случајевима уопште није предвиђена никаква судска заштита.

1. Управни акт као предмет управног спора

Управни спор као процесно-правни институт у правном систему Босне и Херцеговине, као што је то у свим савременим правним системима, представља изузетно значајан облик судске контроле управе.⁵ Зависно од позитивног права појединих земаља, предмет управног спора одређује се шире или уже. Тако, постоје одређене разлике између француског и германског система, које се испољавају генерално у односу на управни спор, па тако и у начину одређивања предмета управног спора.⁶

У Француској, предмет управног спора одређен је веома широко. Поред појединачних ауторитативних правних аката управе - управних аката, предмет

5 Важност судске контроле законитости управних аката наглашена је и у Препоруци Р (2004) 20 Комитета министара Савјета Европе државама чланицама, усвојеној 15. децембра 2004. године. У Препоруци, судска контрола одређује се као испитивање и утврђивање законитости управних аката и доношење одговарајућих мјера од стране суда, с тим да се под управним актима подразумијевају како појединачни, тако и општи правни акти управе, као и радње које управа предузима приликом вршења својих овлашћења, а које могу имати утицаја на права и правне интересе физичких и правних лица. Такође, према Препоруци, предмет управног спора може бити и одбијање или пропуштање одговарајућег чињења од стране надлежног органа, супротно законској обавези.

Вид. *Пракса Европског суда за људска права и примјена европских стандарда у управном праву Србије*, Врховни суд Србије, Београд 2007, стр. 143 и даље.

6 Д. Милков, *Управно право III, Контрола управе*, Нови Сад 2003, стр. 71-72.

управног спора могу бити и управни уговори⁷, али и општи акти управе (управни прописи).

У германским земљама, предмет управног спора одређује се на ужи начин. У Њемачкој, предмет управног спора је, прије свега, управни акт, односно оцјена његове законитости. Наравно, предмет управног спора може бити и пропуштање доношења управних аката (ћутање управе), али и оцјена законитости других поступања јавне управе, чиме је концепт управног спора знатно проширен. Предмет управно-судске контроле може бити и законитост подзаконских прописа и других општих аката донесених од стране надлежних органа држава чланица, јединица локалне самоуправе и других органа јавне управе, осим када је предвиђено да законитост подзаконских прописа оцјењује уставни суд поједине државе.⁸ У Аустрији, предмет управног спора знатно је ужи него у Њемачкој. У надлежности Управног суда је оцјена законитости управних аката,⁹ док се други облици дјелатности управе не могу оспоравати у управном спору, као ни законитост управних уговора. Такође, законитост општих правних аката управе контролише углавном Уставни суд (изузетак су упутства).

У правном систему Босне и Херцеговине, контрола законитости рада управе путем управног спора, не обухвата све акте управе. Општи акти управе (управни прописи), акти пословања, материјални акти управе не могу бити предмет контроле у управно-судском поступку, него само они акти који имају карактер управних аката. Према томе, правно одређење предмета управног спора у законодавству Босне и Херцеговине блиско је аустријском правном рјешењу. Управни спор може се водити само против (коначног) управног акта.¹⁰

Под управним актом, према одредбама важећих закона (ЗУС РС, ЗУС ФБиХ, ЗУС БДБиХ и ЗУС БиХ), подразумијева се акт којим органи управе и управне организације, као и организације са јавним овлашћењима, рјешавају о извјесном

⁷ О појму управног уговора, вид.: З. Томић, *Опште управно право*, Београд 2009, стр. 186-192.

⁸ Наиме, у Њемачкој, предмет управног спора могу бити одређени општи акти управе, али су такође, поједини општи акти предмет уставно-судске контроле. Уколико је предвиђена уставно-судска заштита у конкретном случају, не може се водити управни спор, јер се према одредбама њемачке Уредбе о управним судовима, управни спор може водити „у свим јавно-правним споровима који нису уставне природе, ако законом рјешавање таквог спора није стављено у надлежност неког другог суда.“ Више о томе, у: D. Đerđa, „Neka гјешенја новог уредења управног спора у Хрватској“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1/2010, str. 69-70; Д. Милков, *op. cit.*, стр. 72.

⁹ Наравно, управно-судска тужба може се поднијети и због пропуштања доношења управних аката у законском року од стране надлежних органа (тзв. ћутање управе).

¹⁰ Вид. ст. 1. чл. 7. ЗУС-а РС, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 109/05; ст. 1. чл. 8. ЗУС-а ФБиХ, „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, бр. 9/05; ст. 1. чл. 8. ЗУС-а БиХ, „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 19/02 и ст. 1. чл. 6. ЗУС-а БД БиХ, „Службени гласник Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине“, бр. 4/00 и 1/01.

праву или обавези појединца или правног лица у некој управној ствари.¹¹ Из позитивно-правне дефиниције управног акта могу се извести обиљежја која карактеришу односни акт: то је правни акт, појединачни, ауторитативни акт, акт који доносе овлашћени субјекти у некој управној ствари.¹²

Међутим, правно одређење управног акта у пракси се показало недовољно прецизним, јер је превасходно везано за појам управне ствари, која у законодавству Босне и Херцеговине још увијек није дефинисана. И док ауторитативност, правно дејство и конкретност као обиљежја управног акта нису спорни ни у правној теорији, ни у пракси, управна ствар као кључно обиљежје управног акта и садржински критеријум за разграничење управног акта од других појединачних правних аката, то јесте. У пракси, често остаје нејасно зашто је једна правна ствар сматрана управном, а друга није.¹³ Из тих разлога, законско дефинисање управне ствари чини се неопходним, ради пружања бар неког оријентира надлежним судовима¹⁴ у препознавању предмета управног спора при испитивању тужби и пружању правне заштите. При томе, као полазна основа босанскохерцеговачком законодавцу могла би послужити дефиниција управне ствари дата у Закону о управним споровима Републике

11 Уп. ст. 2. чл. 7. ЗУС-а РС; ст. 2. чл. 8. ЗУС-а ФБиХ; ст. 2. чл. 8. ЗУС-а БиХ и ст. 2. чл. 6. ЗУС-а Брчко Дистрикта БиХ.

12 Да би један управни акт уопште могао бити предмет управног спора, он мора посједовати још једно својство које одређује сам законодавац-својство коначности. Коначност, као обиљежје управног акта, настаје услед немогућности коришћења редовних правних средстава у управном поступку. Тако, коначан је сваки другостепени управни акт, као и првостепени управни акт ако против тог акта законом није допуштена жалба у управном поступку.

У појединим земљама, међутим, тужилац није правно обавезан да претходно изјави жалбу на управни акт да би могао остварити право на управно-судску заштиту. Тако, у Француској странка може да поднесе или жалбу другостепеном органу (чиме не губи право на подизање тужбе против истог акта) или да непосредно поднесе тужбу против првостепеног акта. Ипак, у већини савремених правних система, управни спор може се водити само против коначних (у)правних аката (Њемачка, Аустрија, Белгија, Србија, Хрватска итд.)

13 Не улазећи у ширу расправу о појму управне ствари, може се рећи да је у правној теорији општеприхваћено становиште према коме је управна ствар појединачна неспорна правна ситуација о којој треба ауторитативно и непосредно одлучити. Више о појму управне ствари, вид.: I. Krbeč, *Upravni akt*, Zagreb 1957, стр. 16; Н. Бачанин, *Управно право*, Крагујевац 2000, стр. 265-268; С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Београд 1968, стр. 101-102; З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд 2010, стр. 280-282.

14 Контрола законитости управних аката у правном систему Босне и Херцеговине у надлежности је редовних судова, односно окружних судова у Републици Српској, кантоналних судова у Федерацији БиХ, Основног суда у Брчко Дистрикту и Управног одјељења Суда Босне и Херцеговине на државном нивоу. Да би се избјегло непотребно оптерећење текста с одредбама из четири закона који уређују материју управног спора, у раду се користи термин „надлежни судови“.

Србије: „Управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди.“¹⁵

Поред одређења управне ствари, србијански законодавац, уважавајући међународно-правне стандарде у области управног права и препоруку Комитета министара Савјета Европе - Рец (2004) 20, о судској контроли управних аката, предвиђа шири концепт предмета управног спора. Наиме, према ранијем Закону о управним споровима Републике Србије¹⁶ предмет управног спора био је само појединачни акт којим се одлучивало о правима и обавезама странака у управним стварима (управни акт), док је данас управно-судска заштита проширена и на друге правне акте којима се рјешава у појединачним стварима, и то: на акте у погледу којих није предвиђена друга судска заштита и на акте за које је посебним законом предвиђено да уживају судску заштиту у управном спору.¹⁷

Пратећи токове савременог упоредно-управног права, и друге државе са простора бивше СФРЈ предвиђају шири предмет управног спора. Тако, хрватски законодавац предмет управног спора одређује веома широко,¹⁸ јер предвиђа да управно-судској контроли подлијеже законитост, не само управних аката, већ и других радњи које управа предузима приликом вршења својих овлашћења. Проширивање предмета управног спора на сва поступања управе свакако је похвално с аспекта заштите права грађана. Такође, пратећи Закон о опћем управном поступку којим су уређена специфична процесна питања управног уговора¹⁹, хрватски законодавац, као предмет управног спора наводи и управни уговор, конкретно оцјену законитости закључивања, раскидања и извршавања управног уговора, али и законитост подзаконских општих аката јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе и правних лица која имају јавна овлашћења.²⁰ Интенцију проширивања предмета управног спора слиједи и

15 Вид. Закон о управним споровима, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 111/09, чл. 5. Хрватски законодавац, такође, даје дефиницију управне ствари. Вид. Закон о орџем управном поступку, „Народне новине“, бр. 47/09, чл. 2.

16 Закон о управним споровима „Службени лист СРЈ“, бр. 46/1996.

17 Општи акти јавне управе предмет су уставно судске заштите и контроле пред Уставним судом Републике Србије, док управни уговори нису правна категорија у овдашњем позитивном праву, па стога нису предмет судске заштите у управном спору. Вид. З. Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, Београд 2010, стр. 175.

18 Вид. Закон о управним споровима, „Народне новине“, бр. 20/10.

19 Закон о орџем управном поступку, „Народне новине“, бр. 47/09, чл. 150-154.

20 Правна могућност Високог управног суда Хрватске да цијени законитост општих аката јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе и правних лица која имају јавна овлашћења представља, иначе, велику новину у правном систему Републике Хрватске.

македонски законодавац²¹, као и црногорски и словеначки законодавац²², тако да је данас Босна и Херцеговина једина држава са простора бивше СФРЈ која предвиђа уски концепт предмета управног спора – управни акт.

Иначе, управно-судској контроли подлијежу сви управни акти,²³ што значи да је у правном систему Босне и Херцеговине прихваћен систем генералне клаузуле приликом одређивања предмета управног спора. У упоредном праву, постоји још и систем позитивне енумерације. Државе које прихватају систем генералне клаузуле, допуштају вођење управног спора против свих управних аката (уз одређена одступања која се испољавају у виду тзв. негативне енумерације), док је у државама које прихватају систем позитивне енумерације, вођење управног спора допуштено само против одређених, таксативно

21 Тако, предмет управног спора у Македонији, поред појединачних аката државне и локалне управе и организација које врше јавна овлашћења, могу бити и прописи Владе када се њима уређују појединачни односи. Такође, одлуке Предсједника Републике и одлуке Скупштине могу бити предмет управног спора када је ријеч о рјешењима којима се врше именовања и разрешења. Управно-судској контроли, поред осталог, подлијежу и одређена рјешења донесена у прекршајном поступку, као и управни уговори. Управним уговорима, македонски законодавац назива концесионе уговоре о вршењу јавних услуга, уговоре о јавним набавкама који су од јавног интереса, као и сваки други уговор у коме је једна од уговорних страна државни орган, организација са јавним овлашћењима, јавно предузеће или општина, а чији је циљ закључивања јавни интерес или обављање неке јавне службе. Вид. Закон за управните спорови „Службени весник на Република Македонија“, бр. 62/06, чл. 1, 2. и 9.

22 Вид. Закон о управним споровима, „Службени лист РЦГ“, бр. 60/03, чл. 2 и Закон о upravnem sporu „Uradni list Republike Slovenije“, бр. 105/06.

23 У начелу, подјела управних аката на поједине врсте (позитивни и негативни, конститутивни и декларативни управни акти итд.) нема значаја за одређивање предмета управног спора, јер је предмет управног спора-управни акт. Међутим, с обзиром да се у управном спору може контролисати само законитост управног акта (не и цјелисходност), то се, ипак, приликом одређивања предмета управног спора као релевантна, јавља подјела управних аката на правно везане управне акте и управне акте донесене по слободној оцјени (дискрециони управни акти). – О дискреционим управним актима, вид.: I. Krbek, *Diskreciona ocjena*, Zagreb, 1937; З. Томић, *Дискрециона оцена у управном праву*, Билтен судске праксе Врховног суда Србије, бр. 3/06, стр. 187-203. Управно-судској контроли подлијежу правно везани управни акти у цјелини, али и правно везани дијелови управних аката донесених по слободној оцјени (надлежност органа, поштовање правила поступка, форме акта и правних граница дискреционе власти доносиоца акта), али не и цјелисходност саме дискреционе оцјене. Иначе, правну могућност оспоравања и управних аката донесених по слободној оцјени законодавац изражава специфичном законском формулацијом „Ако је надлежни орган, рјешавајући по слободној оцјени прекорачио границе овлашћења која су му дата законом и одлучио супротно датом овлашћењу.“- Вид. чл. 10. тач. 5. ЗУС-а РС, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 109/05; чл. 12. тач. 5. ЗУС-а ФБиХ, „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, бр. 9/05; чл. 11. тач. 4. ЗУС-а БиХ, „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 19/02 и чл. 10. тач. 4. ЗУС-а БДБиХ, „Службени гласник Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине“, бр. 4/00 и 1/01.

набројаних управних аката.²⁴ Савремени правни системи углавном прихватају систем генералне клаузуле као основни систем одређивања предмета управног спора, с обзиром да тај систем у знатно већој мјери доприноси остварењу циља управног спора-заштити субјективних права грађана и правних лица и заштити опште законитости.

Треба истаћи, систем генералне клаузуле најчешће се комбинује са системом негативне енумерације, што значи да је вођење управног спора могуће против свих управних аката, односно у свакој управној материји, а законом се изричито набрајају одређени акти против којих није дозвољено вођење управног спора. Док је у упоредном праву проширивање предмета управно-судске контроле допринјело знатном ограничавању случајева негативне енумерације, законодавац у Босни и Херцеговини предвиђа три таква случаја.²⁵ Прије свега, управни спор се не може водити против управних аката донесених у стварима у којима је судска заштита обезбјеђена ван управног спора (у парничном, ванпарничном или другом судском поступку).²⁶ Иначе, овај изузетак од правила да се управни спор може водити против свих коначних управних аката предвиђен је у свим државама бивше СФРЈ, јер би било бесмислено постојећу судску заштиту проширивати и допуштањем вођења управног спора. Управни спор не може се водити ни у стварима у којима је према изричитој одредби закона управни спор искључен.²⁷ Углавном су у питању управне ствари „у које су законом, из одређених правно-политичких разлога уграђена широка дискрециона овлашћења органа.“²⁸ Међутим, и у таквим случајевима управни спор се може водити ако је орган при доношењу управног акта прекорачио границе своје надлежности.²⁹ И, трећи случај негативне енумерације тиче се

24 Позитивна енумерација се, у ствари, своди на набрајање области друштвеног живота у којима, када се донесе управни акт, незадовољна странка може покренути управни спор.

25 Вид. чл. 9. ЗУС-а РС, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 109/05; чл. 11. ЗУС-а ФБиХ, „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, бр. 9/05; чл. 10. ЗУС-а БиХ, „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 19/02 и чл. 9. ЗУС-а БДБиХ, „Службени гласник Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине“, бр. 4/00 и 1/01.

26 Овај изузетак од правила да се управни спор може водити против свих коначних управних аката предвиђен је и уставним прописима. Видјети, нпр. Устав Републике Српске, чл. 113. ст. 3. <http://narodnaskupstinars.net/cir/pas/ustav.htm>.

27 И овај изузетак предвиђен је уставним прописима. Тако, Устав Републике Српске садржи одредбу према којој се „Само законом... може, изузетно, у одеђеним врстама управних ствари, искључити управни спор“ (чл. 113. ст. 4.).

28 З. Томић, *Опште управно право*, Београд 2009, стр. 353.

29 Овде се, прије свега, имају у виду ситуације када је о ствари рјешавао стварно или мјесно ненадлежан орган, као и када је о ствари рјешавао надлежни орган, али је приликом доношења акта прекорачио границе овлашћења датих му прописом.

аката највиших органа власти у Босни и Херцеговини, односно ентитетима³⁰ које они доносе непосредно на основу уставних овлашћења (одн. статутарних овлашћења у Брчко Дистрикту). Ради се о тзв. политичким актима о чијој садржини и врстама траје дискусија у нашој правној науци.³¹ Против таквих аката није допуштено вођење управног спора, не због високе позиције органа који их је донио, него због врсте ствари која је Уставом тим органима дата у рјешавање, а које су претежно политичког карактера.³² Уколико највиши државни, односно ентитетски органи донесу управне акте на основу одредбе неког закона или другог прописа, против таквих аката може се водити управни спор.

2. Ћутање управе као предмет управног спора

Поред управног акта, предмет управног спора може бити и тзв. „ћутање управе“. У правној теорији, „ћутање управе“ дефинише се у ужем и ширем смислу. У ужем смислу, под „ћутањем управе“ подразумијева се пропуштање законских рокова за доношење управних аката, док „ћутање управе“ у ширем смислу подразумијева пропуштање законских рокова за предузимање свих облика управне дјелатности.³³

Према позитивном праву Босне и Херцеговине, управни спор може се покренути, под одређеним условима, и када надлежни орган није донио одговарајући управни акт поводом захтјева, односно жалбе странке.³⁴ Произилази,

30 То су Парламентарна скупштина БиХ и Предсједништво БиХ, односно у Републици Српској Народна скупштина РС и предсједник или потпредсједници РС, у Федерацији Босне и Херцеговине, домови Парламента Федерације БиХ и предсједник или потпредсједници Федерације БиХ, односно законодавно тијело кантона, а у Брчко Дистрикту, Скупштина Дистрикта.

31 Вид. З Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд 2010, стр. 173-175; Н. Бачанин, *op. cit.*, стр. 583-585; П. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 241-242.

32 Р. Марковић, *Управно право*, Београд 2002, стр. 401. У правном систему Босне и Херцеговине, то су акти о избору, именовану, постављењу или разрешењу одређених лица (министара, амбасадора итд.). Иначе, у упоредном праву, тзв. политички акти не покривају увијек исту садржину. Тако, нпр. у Шпанији акт унутрашње безбједности сматра се политичким актом, док у Индији акт којим се одбија издавање путне исправе (пасоша) има карактер политичког акта. Вид. М. Камарић, I. Festić, *Управно право*, Сарајево 2004, стр. 492.

33 Вид. П. Димитријевић, *Одговорност управе за нечиђење, са посебним освртом на „ћутање“ управе*, Источно Сарајево 2005, стр. 56-57; М. Рађеновић, *„Ћутање управе“ у југословенском праву*, Бања Лука 1988, стр. 2. „Ћутање управе“ у ужем смислу представља класично схватање овог правног института, иако се такво схватање ограничава само на један сегмент у раду управе-доношење управних аката.

34 Вид. чл. 8. ЗУС-а РС, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 109/05; чл. 10. ЗУС-а Федерације БиХ, „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, бр. 9/05; чл. 9. ст. 2. ЗУС-а БиХ, „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 19/02 и чл. 8. ЗУС-а БДБиХ,

босанскохерцеговачки законодавац „ћутање управе“ схвата у ужем смислу. При томе, „ћутање управе“ правно третира као одбијање захтјева, односно жалбе странке, тј. као да је донијет негативан управни акт. У том погледу, законодавац у Босни и Херцеговини слиједи већину савремених законодавстава, с тим да се у појединим од њих, ради потпуније правне заштите грађана, „ћутању управе“ придаје шире значење. Илустрације ради, хрватски законодавац „ћутање управе“ схвата у ширем смислу, јер правну заштиту обезбјеђује, не само у случају недоношења појединачних аката, већ и у случају пропуштања свих других поступања које јавноправно тијело, према закону, треба предузети.³⁵

Закључна разматрања

Обим правне заштите физичких и правних лица од дјеловања јавне управе огледа се, прије свега, у начину одређења предмета управног спора. Већина савремених правних система предвиђа шири предмет управно-судске контроле, у смислу да се у управном спору може контролисати законитост, како појединачних правних аката, материјалних радњи, тако и одређених општих аката управе.

Законодавац у Босни и Херцеговини пак, приликом одређивања предмета управног спора заступа ужи концепт, јер као предмет управног спора одређује само (коначне) управне акте, али не и друге акте и радње управе. Зато је, у циљу потпуније и ефикасније правне заштите права грађана, потребно извршити одређене измјене и допуне закона који уређују судску контролу аката јавне управе. То се, прије свега, односи на дефинисање управне ствари и проширивање предмета управног спора. Иако је проширивање предмета управног спора, на концу, ствар законодавне политике, тиме би се показао степен развоја правне свијести о значају овог облика судске контроле управе.

„Службени гласник Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине“, бр. 4/00 и 1/01. „Ћутање управе“ регулисано је и другим законским одредбама, али се у раду разматра само са становишта предмета управног спора.

35 Вид. *Zakon о управним sporovima*, „*Narodne novine*“, бр. 20/10, чл. 3, ст.1. тач. 3.

Sanja Golijanin, LL.M.

Senior Assistant,

Law Faculty, University in Eastern Sarajevo

***The Subject Matter Of Administrative Procedure
In The Legal System of Bosnia and Herzegovina***

Summary

In this paper, the author considers the legal concept of the subject matter of administrative procedure in the legislation of Bosnia and Herzegovina. The concept has been defined in exceptionally narrow terms, which implies that an administrative proceeding may be initiated only against an administrative act. Given the fact that the definition provided in the legislation of Bosnia and Herzegovina is an exception as compared to the legislations of other countries in the region, the author of this paper provides a comparative overview of the legal regulations on the subject matter of administrative procedure in the former SFRY countries. The aim of this paper is to provide the legislator with relevant points of reference and benchmarks for possible changes of respective legal solutions.

Key words: subject matter of administrative procedure, administrative act.