

You have downloaded a document from



*The Central and Eastern European Online Library*

The joined archive of hundreds of Central-, East- and South-East-European publishers, research institutes, and various content providers

**Source:** Sveske za javno pravo

Public Law Volumes

**Location:** Bosnia and Herzegovina

**Author(s):** Predrag Krsmanović

**Title:** Troškovi upravnog spora  
The costs of administrative dispute

**Issue:** 33/2018

**Citation style:** Predrag Krsmanović. "Troškovi upravnog spora". Sveske za javno pravo 33:3-19.

<https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=702577>

**PREDRAG KRSMANOVIĆ\******Troškovi upravnog spora***

## Sadržaj:

1. Stanje u bivšoj SFR Jugoslaviji .....	3	4.2.1. Troškovi advokatskih usluga u Federaciji BiH .....	9
2. Stanje u susjednim zemljama		4.2.2. Troškovi advokatskih usluga u Republici Srpskoj .....	10
2.1. Situacija u Republici Hrvatskoj .....	4	4.2.3. Troškovi pravobranilaštava .....	10
2.1.1. Načela snošenja svojih troškova u upravnom sporu – kritika .....	4	5. Potencijalna visina troškova upravnog spora u Bosni i Hercegovini .....	11
2.1.2. Stanovište Ustavnog suda Republike Hrvatske .....	5	6. Odnos visine potencijalnih troškova u upravnom sporu i visine najnižih i prosječnih plata .....	12
2.1.3. Zakonsko rješenje nakon odluke Ustavnog suda .....	5	7. Šta znači i kako treba mjeriti uspjeh stranaka u upravnom sporu? .....	12
2.1.4. Reakcija Visokog upravnog suda Republike Hrvatske na izmjene člana 79 ZUS-a .....	6	8. Zakonske mogućnosti smanjenja potencijalnih troškova upravnog spora .....	13
2.2. Situacija u Republici Srbiji .....	7	9. Primjena odredaba o troškovima upravnog spora pred sudovima u Bosni i Hercegovini .....	14
3. Stanje u Bosni i Hercegovini		9.1. Stanovište Vrhovnog suda Federacije BiH .....	14
3.1. Normativno uređenje .....	7	9.2. Argumenti Vrhovnog suda Federacije BiH	
3.1.1. Stanje na nivou Bosne i Hercegovine .....	7	9.2.1. Analogija sa situacijom u parničnom postupku kada viši sud po pravnom lijeku ukine odluku nižestepenog suda i predmet vrati nižestepenom sudu na ponovno suđenje .....	14
3.1.2. Stanje na nivou Federacije Bosne i Hercegovine .....	7	9.2.2. Tvrdnja o materijalnoj nepravosnažnosti sudske odluke .....	16
3.1.3. Stanje na nivou Republike Srpske .....	8	9.3. Argumenti protiv stanovišta Vrhovnog suda Federacije BiH .....	17
4. Šta su troškovi u upravnom sporu? .....	8	10. Zaključci, prijedlozi i sugestije .....	18
4.1. Troškovi sudskih taksa			
4.1.1. Troškovi sudskih taksa na nivou Bosne i Hercegovine .....	8		
4.1.2. Troškovi sudskih taksa u Federaciji Bosne i Hercegovine .....	8		
4.1.3. Troškovi sudskih taksa u Republici Srpskoj .....	9		
4.2. Troškovi zastupanja stranaka .....	9		

**1. Stanje u bivšoj SFR Jugoslaviji**

U bivšoj SFRJ troškovi upravnog spora za stranke nisu bili pretjerano visoki i sastojali su se uglavnom od sudskih taksi na tužbu i odluke suda. Budući da su se odluke upravnih sudova donosile bez rasprava, na osnovu činjenica i dokaza iz upravnog postupka, angažovanje advokata u upravnim sporovima bilo je rijetko i sporadično, pa je glavni princip naknade troškova u upravnim sporovima bio da svaka stranka podmiruje svoje troškove. U interesu pravednosti postupka u pogledu troškova, ovo procesno načelo bilo je poduprto zakonima koji se tiču sudske takse, čijeg plaćanja su, kako npr. ističu *Dragojlović* i *Mihailović*<sup>1</sup>, bile oslobođene stranke koje uspiju u upravnim sporovima. Ovi autori navode da su po ranijim savezним,

a kasnije republičkim i pokrajinskim propisima o sudskim taksama, stranke u upravnom sporu sudsku taksu plaćale samo ako izgube spor, te da su, ukoliko su taksu platili unaprijed, imale pravo na povrat, ako uspiju u upravnom sporu.

Slično navode i ostali autori iz bivše SFRJ, tako npr. *Bačić* i *Tomić*<sup>2</sup>, ističu kako se po tadašnjem Zakonu o sudskim taksama SR BiH<sup>3</sup>, taksa na presudu plaćala samo kada sud odbije tužbu, dok se u sporovima o zdravstvenom i penzijsko-invalidskom osiguranju, te stvarima starateljstva, usvojenja i socijalne pomoći, taksa plaćala samo ako tužba bude odbijena ili odbačena. *Šikić* i *Turudić*<sup>4</sup> (pozivajući se na *Perovića*)<sup>5</sup>

<sup>2</sup> V. Bačić/Z. Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Beograd 1985, s. 186.

<sup>3</sup> Sl. l. SR BiH 21/77.

<sup>4</sup> M. Šikić/M. Turudić, *Troškovi upravnog spora*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka*, Rijeka 2/1991, s. (841 i dalje) 844.

<sup>5</sup> M. Perović, *Teorijski i praktični komentar Zakona o upravnim sporovima*, Beograd 1966, ss. 383 i 384.

\* Autor je sudija Kantonalnog suda u Tuzli i edukator Centra za edukaciju sudija i tužilaca FBiH.

<sup>1</sup> L. Dragojlović/M. Mihailović, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Beograd 1979, s. 171.

ističu da je načelo, po kojem svaka stranka snosi svoje troškove, od većine autora i komentatora u bivšoj SFRJ pravdano činjenicom da u upravnom sporu nema većih troškova, zbog čega su se troškovima upravnog spora bavili rijetko i sporadično. Kao izuzetak od slaganja sa ostalima autorima iz bivše SFRJ, Šikić i Turudić navode *Krbeka*<sup>6</sup>, koji je smatrao da je ovo načelo o troškovima upravnog spora bilo postavljeno kruto i bez izuzetaka.

## 2. Stanje u susjednim zemljama

### 2.1. Situacija u Republici Hrvatskoj

Pitanje troškova upravnog spora u Republici Hrvatskoj čini se vrlo zanimljivim, s obzirom na velike oscilacije koje se, s tim u vezi, mogu pratiti u Zakonu o upravnim sporovima, i različito viđenje ovog problema u praksi Ustavnog i Upravnog suda Republike Hrvatske, kojim povodom između ta dva suda već neko vrijeme postoji izrazito neslaganje. Naime, sve do 01. januara 2012. godine, kada je stupio na snagu Zakon o upravnim sporovima<sup>7</sup>, a prestao da važi Zakon o upravnim sporovima<sup>8</sup>, u pogledu naknade troškova upravnog spora važilo je načelo naslijeđeno iz bivše SFRJ prema kojem svaka stranka u upravnom sporu podmiruje svoje troškove<sup>9</sup>.

Šikić i Turudić s tim u vezi ističu kako su komentatori u Republici Hrvatskoj ovo načelo pravdali razlozima sličnim onima u bivšoj SFRJ – da u upravnim sporovima nema troškova i da se upravni spor u pravilu rješava na nejavnim sjednicama na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku. Zakonom iz 2010. godine, koji je stupio na snagu 1. januara 2012. godine, prvi put je u Republici Hrvatskoj propisano da troškove spora snosi stranka koja izgubi spor<sup>10</sup>. Ovo novo

načelo, međutim, nije bilo dugog vijeka, jer je već krajem 2012. godine donesen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima<sup>11</sup> (stupio na snagu 28. decembra 2012. godine), kojim je u život ponovo vraćeno staro načelo da svaka stranka u sporu snosi svoje troškove<sup>12</sup>.

#### 2.1.1. Načela snošenja svojih troškova u upravnom sporu – kritika

Povratak starog načela prema kojem svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora u Hrvatskoj je kritikovalo više autora. Šikić i Turudić su ocijenili da su razlozi za izmjenu odredaba o troškovima, koje je naveo predlagač, krajnje upitni i da ih nikako ne mogu opravdati, navodeći kako se, predlagač, s tim u vezi služio sintagmama bez bilo kakvog obrazloženja, te ocijenivši da je argumentacija koju je na saborskoj raspravi iznijela predstavница predlagača samo neuspjeli pokušaj da se zamaskiraju pravi razlozi za intervencije u odredbe o troškovima<sup>13</sup>. Pored toga istakli su da je ovo načelo u potpunom raskoraku s rješenjima komparativno-pravnih sistema u drugim državama, navodeći da su u mnogim drugim evropskim državama<sup>14</sup> na snazi odredbe analogne parničnom postupku, prema kojima se troškovi dosuđuju u skladu sa uspjehom u sporu<sup>15</sup>.

Rajko, između ostalih primjedbi, ističe da se prema noveliranoj regulaciji troškova spora, od tužioca očekuje da predujmi troškove izvođenja dokaza, bez mogućnosti da mu ti troškovi budu nadoknađeni, čak i ako uspije u sporu, što može rezultirati manjim opsegom dokaznih prijedloga, a time i suženom mogućnošću utvrđivanja materijalne istine. To posljedično implicira smanjenje tužiočevih izgleda na uspjeh u sporu, i to zbog onih razloga koji nisu pravno relevantni ni prihvatljivi. Ovim se takođe ograničava stvarni opseg i doseg upravnosudske zaštite, a time i ostvarivanje cilja Zakona o upravnim sporovima kao i ostvarivanje ustavnih načela jemstva kontrole zakonitosti pojedinačnih upravnih akata i prava na pravično suđenje, dok se, indirektno, ograničava i ostvarivanje povratnog učinka suda na rad upravnih tijela.<sup>16</sup> Isti autor smatra da je ovakvo uređenje troškova upravnog spora kao stvarni cilj imalo smanjenje izdataka za državni i za ostale budžete<sup>17</sup>.

<sup>6</sup> I. Krbek, *Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga – funkcioniranje i upravni spor*, Zagreb 1962, ss. 357-358.

<sup>7</sup> NN 20/10.

<sup>8</sup> NN 53/91, 9/92 i 77/92.

<sup>9</sup> Čl. 61 Zakona o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92 i 77/92): "U upravnom sporu svaka stranka podmiruje svoje troškove".

<sup>10</sup> Čl. 79 Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10): "(1) Troškove spora čine izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu. (2) Svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, osim ako zakonom nije drukčije propisano. Troškovi proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda predujmaju se iz sredstava suda. (3) Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu. (4) Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama. (5) Pri odlučivanju koji će se troškovi stranci nadoknaditi sud će uzeti u obzir samo troškove koji su bili potrebni radi vođenja spora".

<sup>11</sup> NN 143/12.

<sup>12</sup> Čl. 17 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (bilj. 11): "Članak 79. mijenja se i glasi: 'U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove'".

<sup>13</sup> Šikić/Turudić (bilj. 4), s. 853.

<sup>14</sup> Kao primjere ovi autori naveli su sljedeće zemlje: Republika Slovenija, Republika Srbija, Savezna Republika Njemačka, Republika Francuska, Italija i Španija.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> A. Rajko, Troškovi upravnog spora u Hrvatskoj — legislativni korak unatrag, *Šveske za javno pravo*, Sarajevo 12/2013, s. (31 i dalje) 33.

<sup>17</sup> *Ibid.*, s. 34.

Kritiku novog-starog načela, i odbranu ranijeg načela (da se troškovi dosuđuju u skladu sa uspjehom u sporu) iznio je i *Staničić*<sup>18</sup>.

### 2.1.2. Stanovište Ustavnog suda Republike Hrvatske

Najvažniju kritiku pomenutog načela iznio je, međutim, Ustavni sud Republike Hrvatske koji je na sjednici od 27. septembra 2016. donio odluku kojom je ocijenio da je izmijenjeni član 79 Zakona o upravnim sporovima *neustavan* i da prestaje važiti 31. marta 2017. godine. Razlozi i argumenti Ustavnog suda u pomenutoj odluci su višestruki, a ovdje će se citirati samo neke od onih koje je Rajko ukratko sažeo i sistematizovao, navodeći, između ostalih, i sljedeće razloge:

– *tužitelju se mora omogućiti korištenje svim dokaznim sredstvima, koja, sama po sebi, iziskuju posebne troškove;*

– *upravni spor ne može biti pravičan ako se ne osigura da stranka koja spor izgubi protivnoj stranci naplati troškove postupka;*

– *ne može se utvrditi koji bi bio legitimni cilj koji bi opravdao zakonsku izmjenu u regulaciji troškova spora donošenjem prve novele ZUS-a, radilo se o izmjeni koja nije imala legitiman cilj, već je bila usmjerena na zaštitu finansijskih interesa države, a zakonodavac se nije razborito kretao unutar slobodne procjene gospodarskih i drugih prilika u državi u smislu čl. 2 st. 4 Ustava;*

– *po učincima koje može imati na ostvarenje i zaštitu prava i pravnih interesa građana upravni spor može se izjednačiti i uspoređivati s parničnim ili kaznenim postupkom, a njegovi troškovi mogu predstavljati vrlo veliki teret za tužitelja kojem su nezakonitim radom uprave prouzročene povrede njegovih materijalnih prava;*

– *mada pravo na pristup sudu nije apsolutno, u konkretnom slučaju, ograničenje nametnuto izmjenom zakonskog uređenja troškova spora učinjeno je bez objektivnih, legitimnih i ustavnopravno opravdanih razloga, te bitno vrijeđa pravo na pravično suđenje*<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> V. F. Staničić, Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima: prebrza promjena koja bi se trebala izbjeći, *Informator*, Zagreb 6092-6093 /2012, ss. 1 i dalje; F. Staničić, Kamo vodi "mini reforma" upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj – u prvoj godini primjene novog ZUS-a, *Informator*, Zagreb 6131 /2012, ss. 1 i dalje; F. Staničić, Još o ukidanju odredbe članka 79. Zakona o upravnim sporovima. Ispravljanje starih nepravdi Odlukom i Rješenjem USRH, broj: U-I- 2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. ("Narodne novine", br. 94/16), *Informator*, Zagreb 6444 /2016, s. 16.

<sup>19</sup> A. Rajko, Povodom ustavnosudskog ukidanja članka 79. hrvatskog Zakona o upravnim sporovima – prijedlog novog uređenja troškova upravnog spora, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 26/2016, ss. 45-46.

Vežano za ovu odluku čini se značajnim napomenuti da u dijelu odluke, u kome razmatra slobodu izbora normativnog okvira ili zakonodavnog modela upravnosudskog postupanja, Ustavni sud posebno ističe da sloboda zakonodavca pretpostavlja zakonodavčevu ovlast da na odgovarajući način uređuje organizaciju i nadležnost upravnih sudova i Visokog upravnog suda, te položaj stranaka u postupku, uključujući i njihov međusobni odnos, kao i način snošenja troškova koje stranke mogu imati u zaštiti svojih prava i pravnih interesa u postupcima pred upravnim sudovima. Međutim, s ustavnopravnog aspekta, postoji obveza zakonodavca da, pri uređivanju pojedinih instituta tog postupka, uvažava zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote, što podrazumijeva da uređenje ovog postupka uvijek mora biti takvo da osigurava ostvarenje legitimnih ciljeva upravnosudskog postupka, pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi, te procesnu ravnopravnost položaja stranaka u upravnosudskim postupcima<sup>20</sup>.

### 2.1.3. Zakonsko rješenje nakon odluke Ustavnog suda

Prvog dana nakon prestanka važenja ranijeg neustavnog člana 79 Zakona o upravnim sporovima, 1. aprila 2017. godine stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima. Njime je ranije važeće, neustavno načelo – da svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora, ponovo zamijenjeno načelom naknade troškova prema uspjehu u sporu<sup>21</sup>. Ovo novo-staro zakonsko rješenje *Jasna Omejec* i drugi komentatori ocijenili su kao ispravljanje višegodišnje nepravde u pogledu zakonodavnog uređenja u pogledu snošenja troškova u upravnim sporovima, ističući kako su u nizu navrata, zajedno sa drugim autorima, ukazivali da je uređenje iz izvornog teksta Zakona o

<sup>20</sup> V. t. 7.4 odluke Ustavnog suda.

<sup>21</sup> Čl. 2 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (NN 29/17): "(1) Troškove spora čine opravdani izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu. (2) Vrijednost predmeta spora smatra se neprocjenjivom. (3) Svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, osim ako zakonom nije drukčije propisano. Troškovi proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda predujmaju se iz sredstava suda. (4) *Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano.* Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu. (5) Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama. (6) O troškovima spora sud može odlučiti zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude. (7) Protiv rješenja iz stavka 6. ovoga članka žalba je dopuštena".



upravnim sporovima iz 2010. godine bilo primjereno i da se, zbog uspostavljenog dvostepenog suđenja, uvođenja obveze usmene rasprave, promocije spora pune jurisdikcije i pomicanja cilja spora s objektivnog na subjektivni, u kome je primarna zaštita prava građana, mora uspostaviti sistem u kome se strankama, koje uspiju u sporu, nadoknađuju troškovi koji su iz spora proizašli, čime su, kako sami ističu, izrazili svoje apsolutno neslaganje s izmjenom u sistemu snošenja troškova u upravnom sporu kojom je uvedeno načelo da svaka stranka podmiruje svoje troškove<sup>22</sup>. Isti su autori takođe istakli da je navedena odluka Ustavnog suda predstavljala vrlo važan korak u osiguranju prava stranaka u upravnom sporu i osiguranju Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup sudu. Jer, država kroz zakone o upravnom suđenju obezbjeđuje odgovarajući pravni okvir za provedbu ustavnog jemstva iz Ustava, kojim se jemči sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javna ovlaštenja<sup>23</sup>.

Osim vraćanja načela snošenja troškova prema uspjehu u sporu, novi član 79 odlikuje se još jednom izmjenom u odnosu na staro zakonsko rješenje: novim je odredbama propisano da se vrijednost predmeta upravnog spora smatra *neprocjenjivom*. To predstavlja značajnu novinu, jer od vrijednosti predmeta spora zavisi visina sudske takse, koja, u predmetima velike vrijednosti (u sistemu u kojem se sudska taksa plaća prema visini vrijednosti spora), može predstavljati veliki trošak i neopravdano opteretiti stranke u upravnom sporu (kao što je trenutno u Bosni i Hercegovini). Omejec i drugi komentatori smatraju da je ova zakonska novina usmjerena prema umanjenu troška za tužene, odnosno, u pravilu, za državu. Pri tom se ima u vidu da se na taj način umanjuju nagrade za advokatske usluge. Istovremeno su ocijenili da sadašnji član 79 Zakona o upravnim sporovima predstavlja toliko velik korak naprijed u odnosu na prijašnje uređenje, da natkriljuje navedenu kritiku, s tim da se ni taj aspekt problema ne bi smio zanemariti<sup>24</sup>.

S obzirom da se, zbog ove zakonske novine, troškovi spora smanjuju ne samo za tužene, nego i za tužioce (budući da u predmetima velike vrijednosti dolazi i do smanjenja troškova sudskih taksa i smanjenja izdataka za advokatske usluge), čini se da su kritičari ovog rješenja isuviše strogi i da nisu obratili dovoljnu pažnju na njeno pozitivno dejstvo. Što se tiče plaćanja sudskih taksa važno je istaći da je u Republici Hrvatskoj, u Zakonu o sudskim pristojbama<sup>25</sup>, zadržano staro načelo iz bivše SFRJ da stranke koje (čak i djeli-

mično) uspiju u upravnom sporu ne plaćaju sudske takse, budući da taj Zakon sadrži odredbu da se takse u upravnom sporu plaćaju samo ako sud tužbu odbije ili odbaci<sup>26</sup>.

#### 2.1.4. Reakcija Visokog upravnog suda Republike Hrvatske na izmjene člana 79 ZUS-a

Nakon što je zakonodavac, povodom odluke Ustavnog suda o neustavnosti načela da svaka stranka snosi svoje troškove spora, izmijenio član 79 Zakona o upravnim sporovima, Visoki upravni sud Republike Hrvatske je na sjednici svih sudija tog suda usvojio zaključak kojim je, suprotno izričitim zakonskim odredbama, u praksu uveo pravilo da svaka stranka snosi svoje troškove u slučaju kada je rješenje tuženog poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak<sup>27</sup>. Sam zaključak ne sadrži bilo kakvo obrazloženje, kao ni pravni osnov ili bilo kakve razloge ili opravdanje za njegovo donošenje. Na prvi pogled se, međutim, vidi da je on u suprotnosti sa aktuelnim odredbama Zakona o upravnim sporovima, koje ne propisuju mogućnost bilo kakvog izuzetka od načela da se troškovi spora snose u srazmjeri sa uspjehom u sporu, odnosno da troškove spora snosi stranka koja u cijelosti izgubi spor, a da sud može, ako stranka djelomično uspije u sporu, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove, ili da se troškovi raspodijele srazmjerno uspjehu u sporu.

Samo dvije sedmice nakon donošenja ovog zaključka reagovali su *Omejec* i drugi komentatori naprijed pomenutim tekstom pod naslovom "*Zaključak Visokog upravnog suda RH o troškovima upravnog spora – Korak nazad u zaštiti prava stranaka?*". U tekstu je iznijeta ocjena da se tim zaključkom izigrava odluka Ustavnog suda, te da se zapravo derogiraju odredbe Zakona o upravnim sporovima. Derogaciju ovi autori ilustruju na više praktičnih primjera<sup>28</sup>. Nadalje, oni zaključuju da se čini izvjesnim da će taj akt Visokog upravnog suda u praksi proizvoditi dejstvo uporedivo s onim koje je proizvodio ukinuti član 79 Zakona o upravnim sporovima, a da će to dalje dovesti do teških posljedica po procesna prava stranaka i otežati mogućnost njihovog pristupa sudu. Izneseno je očekivanje da će Visoki upravni sud preispitati pravilnost tog akta i vratiti ga u okvire iz člana 79 Zakona o upravnim sporovima, u skladu s pravnim stavovima Ustavnog suda<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Čl. 5 Zakona o sudskim pristojbama (bilj. 25): "Pristojbe u upravnom sporu plaćaju se samo ako sud odbije ili odbaci tužbu. Pristojbu iz stavka 1. ovoga članka, pristojbeni obveznik dužan je platiti u roku osam dana od dana primitka naloga za plaćanje pristojbe".

<sup>27</sup> Zaključak Visokog upravnog suda br. 6 Su-85/2018-3, od 12. 02. 2018. glasi: "Kada je presudom upravnog suda ili Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poništeno rješenje javnopravnog tijela i predmet vraćen na ponovni postupak, svaka stranka snosi svoje troškove".

<sup>28</sup> *Omejec/Staničić/Ofak/Turudić* (bilj. 22).

<sup>29</sup> *Ibid.*, s. 5.

<sup>22</sup> J. Omejec/F. Staničić/L. Ofak/M. Turudić, Zaključak Visokog upravnog suda RH o troškovima upravnog spora – Korak nazad u zaštiti prava stranaka?, *Informator*, Zagreb 6511 /2018, s. (2 i dalje) 2.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*, s. 3.

<sup>25</sup> NN 74/95, 57/96, 137/02, 26/03, 125/11, 112/12, 157/13 i 110/15.

## 2.2. Situacija u Republici Srbiji

Zakon o upravnim sporovima Republike Srbije<sup>30</sup> ne sadrži detaljnije odredbe o troškovima, osim što ih definiše kao izdatke koji su nastali u toku ili povodom upravnog spora i da o njima odlučuje sud (član 66 i član 67). Indirektno se na neriješena pitanja koja se tiču troškova upravnog spora, upućuje na shodnu primjenu odredaba zakona kojim se uređuje parnični postupak (član 74).

Ovo praktično znači da se i u Srbiji primjenjuje načelo da se troškovi upravnog spora određuju u skladu sa uspjehom u sporu, budući da je takvo načelo zastupljeno u odredbama Zakona o parničnom postupku, na koje odredbe upućuje Zakon o upravnim sporovima<sup>31</sup>. Pošto sam problem tamošnji autori i komentatori niti su isticali niti su posebno analizirali, to se neću zadržavati na opisu situacije u Srbiji.

## 3. Stanje u Bosni i Hercegovini

### 3.1. Normativno uređenje

Pitanja koja se tiču naknade troškova upravnog spora u Bosni i Hercegovini uređena su državnim, entitetskim i zakonima Brčko distrikta. Ovdje će se, zbog obima rada, najkraće prikazati samo troškovi spora na državnom i entitetskim nivoima.

#### 3.1.1. Stanje na nivou Bosne i Hercegovine

Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine ne sadrži posebne odredbe o tome ko snosi troškove upravnog spora, osim u slučaju kada sud utvrdi da je postupak pokrenut ili nastavljen *u lošoj namjeri ili iz nemara*. U tom slučaju troškove postupka snosi ona stranka koja je postupak pokrenula ili nastavila *u lošoj namjeri ili iz nemara*<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Zakon o upravnim sporovima Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 111/09.

<sup>31</sup> Čl. 153 Zakona o parničnom postupku (*Sl. gl. RS* 72/11, 49/13 – odluka US, 74/13 – odluka US i 55/14): “Stranka koja u celini izgubi parnicu dužna je da protivnoj stranci naknadi troškove. Ako stranka delimično uspe u parnici, sud može s obzirom na postignuti uspeh da odredi da svaka stranka snosi svoje troškove ili da jedna stranka naknadi drugoj srazmeran deo troškova. Sud može da odluči da jedna stranka naknadi sve troškove koje je protivna stranka imala ako protivna stranka nije uspela samo u srazmerno neznatnom delu svog zahteva, a zbog tog dela nisu nastali posebni troškovi. Sud će, prema rezultatu dokazivanja, da odluči da li će troškove iz člana 152. stav 5. ovog zakona da snosi jedna ili obe stranke ili će ti troškovi da padnu na teret sredstava suda. Umešač ima pravo na naknadu troškova od protivne stranke samo za parnične radnje preduzete umesto stranke kojoj se pridružio”.

<sup>32</sup> Čl. 61 Zakona o upravnim sporovima BiH (*Sl. gl. BiH* 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10): “Troškovi u postupku o upravnim sporovima su izdaci učinjeni povodom upravnog spora od njegovog pokretanja do završetka. Sud će svakom

Ovaj Zakon, međutim, sadrži odredbe iz kojih proizilazi da se na pitanja koja se tiču troškova upravnog spora primjenjuju odredbe zakona koji uređuje troškove u parničnom postupku<sup>33</sup>. Troškovi parničnog postupka na državnom nivou regulisani su Zakonom o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine, koji propisuje načelo naknade troškova prema uspjehu u parnici. Prema tom načelu stranka koja u cjelini izgubi spor dužna je protivnoj stranci naknaditi sve troškove, a u slučaju djelimičnog uspjeha, sud može odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove, ili da jedna stranka naknadi drugoj srazmjeran dio troškova<sup>34</sup>.

#### 3.1.2. Stanje na nivou Federacije Bosne i Hercegovine

Zakon o upravnim sporovima Federacije ne sadrži odredbe o troškovima upravnog spora, ali se odredbe koje propisuju da se u upravnim sporovima shodno primjenjuju odgovarajuće odredbe zakona kojim je uređen parnični postupak, u praksi tumače tako da se shodna primjena parničnih odredaba odnosi i na troškove spora<sup>35</sup>. Identično kao i u Zakonu o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine, Zakon o parničnom postupku koji se primjenjuje u Federaciji, troškove postupka reguliše tako da se oni priznaju u srazmjeri sa uspjehom u postupku<sup>36</sup>.

odlukom kojom okončava postupak o upravnim sporu odlučiti ko snosi troškove postupka i koliko oni iznose. Sud će odlučiti da stranka koja je *pokrenula ili nastavila postupak u lošoj namjeri ili iz nemara* snosi sudske troškove u cijelosti”.

<sup>33</sup> Čl. 60 a) Zakona o upravnim sporovima BiH (bilj. 32): “Za pitanja o postupku u upravnim sporovima koja nisu regulisana ovim zakonom shodno će se primjenjivati odgovarajuće odredbe zakona kojim je uređen parnični postupak”.

<sup>34</sup> Čl. 323 Zakona o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine (*Sl. gl. BiH* 36/04, 84/07, 58/13 i 94/16): “(1) Stranka koja u cijelosti izgubi parnicu dužna je protivnoj stranci nadoknaditi troškove. (2) Ako stranka djelimično uspije u parnici, Sud može, s obzirom na postignuti uspeh, odrediti da svaka stranka podmiruje svoje troškove ili da jedna stranka nadoknadi drugoj razmjeran dio troškova. (3) Sud može odlučiti da jedna stranka naknadi sve troškove koje je druga stranka imala, ako protivna stranka nije uspela samo u razmjerno neznatnom dijelu svog zahtjeva, a zbog toga dijela nisu nastali posebni troškovi. (4) Prema rezultatu dokazivanja, Sud će odlučiti hoće li troškove iz člana 322. stav 4. ovog zakona podmiriti jedna ili obje stranke ili će ti troškovi pasti na teret troškova Suda”.

<sup>35</sup> Čl. 55 Zakona o upravnim sporovima (*Sl. nov. FBiH* 9/05): “Ukoliko ovaj Zakon ne sadrži odredbe o postupku u upravnim sporovima shodno će se primjenjivati odgovarajuće odredbe zakona kojim je uređen parnični postupak”.

<sup>36</sup> Čl. 386 Zakona o parničnom postupku (*Sl. nov. FBiH* 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15): “(1) Stranka koja u cijelosti izgubi parnicu dužna je protivnoj stranci nadoknaditi troškove. (2) Ako stranka djelimično uspije u parnici, sud može s obzirom na postignuti uspeh, odrediti da svaka stranka podmiruje svoje troškove ili da jedna stranka nadoknadi

### 3.1.3. Stanje na nivou Republike Srpske

Iako Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske sadrži odredbe da će se na pitanja koja nisu regulisana tim Zakonom primijeniti odredbe Zakona o parničnom postupku<sup>37</sup>, ovaj Zakon sadrži i izričite odredbe o troškovima upravnog spora, koje su identične odredbama sadržanim u državnom Zakonu o parničnom postupku<sup>38</sup>.

## 4. Šta su troškovi u upravnom sporu?

Uobičajeno je da se pod troškovima sudskog postupka smatraju izdaci nastali povodom sudskih taksa, zastupanja stranaka, izvođenja dokaza (vještačenja, uviđaja i sl.), dolaska na sud itd. U nastavku ću se najprije kratko osvrnuti samo na troškove sudskih taksa i troškove zastupanja stranaka.

### 4.1. Troškovi sudskih taksa

#### 4.1.1. Troškovi sudskih taksa na nivou Bosne i Hercegovine

Čini se da su najpovoljnije odredbe u pogledu sudskih taksa za stranke u upravnom sporu sadržane u državnom Zakonu<sup>39</sup>. Osim što je visinu sudskih taksa u upravnim sporovima ograničio na fiksne iznose, koji ne prelaze iznos od 200,00 KM, i ne zavise od vrijednosti predmeta spora<sup>40</sup>, ovaj Zakon sadrži i odredbe prema

drugoj razmjernan dio troškova. (3) Sud može odlučiti da jedna stranka naknadi sve troškove koje je druga stranka imala, ako protivna stranka nije uspjela samo u srazmjerno neznatnom dijelu svog zahtjeva, a zbog toga dijela nisu nastali posebni troškovi. (4) Prema rezultatu dokazivanja sud će odlučiti hoće li troškove iz člana 385 stav 4 ovog zakona, podmiriti jedna ili obadvije stranke ili će ti troškovi pasti na teret troškova suda”.

<sup>37</sup> Čl. 48 Zakona o upravnim sporovima (*Sl. gl. RS* 109/05 i 63/11): “Sud će primijeniti odredbe Zakona o parničnom postupku za pitanja koja nisu regulisana ovim zakonom”.

<sup>38</sup> Čl. 49a Zakona o parničnom postupku RS (*Sl. gl. RS* 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13): “Stranka koja izgubi spor dužna je da protivnoj stranki nadoknadi troškove spora. Ako stranka djelimično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka podmiruje svoje troškove ili da jedna stranka nadoknadi drugoj srazmjernan dio troškova. Stranka koja je pokrenula spor pred sudom zbog ‘čutanja administracije’ ne plaća troškove spora i u slučaju da ne uspije u sporu”. Ove odredbe, kao novina, uvedene su Zakonom o izmjenama i dopunama tog Zakona iz 2011.

<sup>39</sup> Zakon o sudskim taksama u postupku pred sudom Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 39/03.

<sup>40</sup> Čl 22 II – Postupak u upravnim sporovima – 1. Podnesici – Tarifni broj 3 Zakona o sudskim taksama u postupku pred sudom Bosne i Hercegovine:

1. Za tužbu protiv upravnog akta plaća se taksa u iznosu od 100 KM.
2. Za zahtjev za preispitivanje sudskih odluka plaća se taksa u iznosu od 200 KM.
3. Za zahtjev za ponavljanje postupka plaća se taksa u iznosu od 100 KM.

kojima stranka za taksu na presudu u upravnom sporu plaća samo ako Sud tužbu odbije<sup>41</sup>.

#### 4.1.2. Troškovi sudskih taksa u Federaciji Bosne i Hercegovine

Pitanje plaćanja sudskih taksa u Federaciji je neujednačeno, odnosno regulisano je kantonalnim zakonima. Zbog toga ću, primjera radi, dati kraći prikaz samo za sudske takse u Tuzlanskom i Sarajevskom kantonu, s tim što je taksa na presudu ograničena na minimalni iznos od 100,00 KM (osim u slučajevima kada se radi o sporovima iz zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja, starateljstva, dječijeg dodatka, usvajanja i socijalne pomoći, kada se taksa na presudu plaća u iznosu od 20,00 KM, ali samo ako tužba bude odbijena), i na maksimalan iznos od 5.000,00 KM, bez obzira na vrijednost spora<sup>42</sup>.

Ovaj Zakon, međutim, ne sadrži odredbe u vezi neplaćanja ili vraćanja sudske takse u slučaju da stranke uspiju u sporu, iako je prethodni Zakon sadržavao odredbe prema kojima je stranka u upravnom sporu imala pravo na vraćanje sudske takse na tužbu u slučaju poništenja upravnog akta (što je podrazumijevalo da

#### 2. Odluke - Tarifni broj 4:

1. Za presudu u upravnom sporu, plaća se taksa u iznosu od 200 KM.

<sup>41</sup> Čl. 6 Zakona o sudskim taksama u postupku pred sudom Bosne i Hercegovine (bilj. 39): “Taksa na presudu u upravnom sporu plaća se samo kad Sud odbije tužbu. Taksena obaveza iz stava 1. ovog člana dopijeva u roku od 15 dana od dana prijema naloga za plaćanje takse”.

<sup>42</sup> Tarifni broj 22 Zakona o sudskim taksama (*Sl. nov. TK* 5/09, 4/10 i 9/12) (taksa na tužbu u upravnom sporu):

“(1) Za tužbu protiv upravnog akta, plaća se taksa u iznosu od 100 KM. (2) Za tužbu u sporovima iz zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja, dječijeg dodatka, starateljstva, usvojenja i socijalne pomoći, plaća se taksa u iznosu od 20 KM. (3) Za tužbu za ponavljanje postupka, plaća se taksa u iznosu od 100 KM. (4) Za zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke u upravnom sporu, plaća se taksa u dvostrukom iznosu od takse iz stava (1) i (2) ovog tarifnog broja. (5) Ako je uz tužbu protiv upravnog akta stavljen i zahtjev za odlaganje od izvršenja upravnog akta, plaća se taksa u iznosu od 150 KM.” Tarifni broj 23 – (taksa za odluke):

“Za presudu u postupku u upravnom sporu plaća se: a) kada je predmet spora procjenjiv – 1% od vrijednosti spornog predmeta, s tim da ne može biti manja od 100 KM ni veća od 5.000 KM; b) kada je predmet spora neprocjenjiv – 100 KM; c) kada se radi o sporovima iz zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja, starateljstva, dječijeg dodatka, usvajanja i socijalne pomoći taksa za presudu plaća se u iznosu od 20 KM; d) ako je predmet spora djelimično procjenjiv, taksa se plaća kao da je predmet procjenjiv”. Čl. 7 Zakona o sudskim taksama TK: “(1) Iznimno od obveze iz člana 4. ovog zakona, za podneske i odluke u upravnim sporovima u stvarima penzijskog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja, dječijeg dodatka, starateljstva i socijalne pomoći, taksa se plaća samo ako tužba bude odbijena ili odbačena. (2) Taksena obaveza iz stava (1) ovog člana nastaje danom donošenja odluke”.



nije dužna platiti sudsku taksu na presudu)<sup>43</sup>.

Gotovo identično rješenje u pogledu plaćanja sudskih taksa u upravnim sporovima sadržano je i u odgovarajućem Zakonu Sarajevskog kantona, osim što u slučajevima u kojima se radi o sporovima iz zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja, starateljstva, dječijeg dodatka, usvajanja i socijalne pomoći, povlastice u vezi manje sudske takse važe samo za taksu za tužbu (20 KM), ali ne i za taksu na presudu<sup>44</sup>.

#### 4.1.3. Troškovi sudskih taksa u Republici Srpskoj

Plaćanje sudskih taksa u ovom entitetu uređeno je na način koji je najbliži modelu kakav postoji u Tuzlanskom kantonu. Ovdje je sudska taksu na tužbu u upravnim sporovima fiksna i ograničena na iznos od 100,00 KM (osim u slučajevima u kojima se radi o sporovima iz zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja, starateljstva, dječijeg dodatka, usvajanja i socijalne pomoći, kada se taksu za tužbu plaća u iznosu od 20 KM, s tim što se i ovdje taksu na tužbu i presudu plaća samo ako tužba bude odbijena ili odbačena), dok se sudska taksu na presudu u procjenjivim predmetima takođe plaća u procentu od 1 % vrijednosti predmeta spora, s tim što vrijede ista minimalna i maksimalna ograničenja za tu taksu kao i u Tuzlanskom kantonu (minimalna taksu 100,00 KM, maksimalna 5.000,00 KM), i isti izuzetak u socijalnim predmetima (taksu na presudu plaća u iznosu od 20 KM, ali samo ako tužba bude odbijena)<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Čl. 44 ranijeg Zakona o sudskim taksama (*Sl. nov. TK 13/97 i 14/99*): "Stranka ima pravo na vraćanje plaćene takse za tužbu ili žalbu ako u postupku u upravnim sporovima upravni akt po tužbi bude poništen ili ako odluka prvostepenog suda po žalbi bude ukinuta ili preinačena ili ako se dozvoli obnova postupka".

<sup>44</sup> Tarifni broj 23 Zakona o sudskim taksama (*Sl. nov. KS 36/14 – prečišćeni tekst*) (Taksu za tužbu u upravnim sporovima): "(1) Za tužbu protiv upravnog akta plaća se taksu u iznosu od 100 KM. (2) Za odbijenu ili odbačenu tužbu u sporovima iz zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja, dječijeg dodatka, starateljstva, usvojenja i socijalne pomoći plaća se taksu u iznosu od 20 KM. (3) Za tužbu za ponavljanje postupka plaća se taksu u iznosu od 100 KM. (4) Za zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke u upravnom sporu plaća se taksu u dvostrukom iznosu od takse iz st. (1) i (2) ovog tarifnog broja. (5) Ako je uz tužbu protiv upravnog akta stavljen i zahtjev za odlaganje od izvršenja upravnog akta, plaća se taksu u iznosu od 150 KM". Tarifni broj 24 (Taksu za odluke): "Za presudu u postupku u upravnom sporu plaća se taksu: a) kada je predmet spora procjenjiv – 1% od vrijednosti spornog predmeta, s tim da ne može biti manja od 100 KM ni veća od 5.000 KM; b) kada je predmet spora neprocjenjiv – 100 KM; c) ako je predmet spora djelimično procjenjiv, taksu se plaća kao da je predmet procjenjiv".

<sup>45</sup> Tarifni broj 22 Zakona o sudskim taksama (*Sl. gl. RS 73/08, 49/09, 67/13 i 63/14*): "1. Za tužbu protiv upravnog akta plaća se taksu u iznosu od 100 KM. 2. Za tužbu u sporovima iz zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja, dječijeg dodatka, starateljstva, usvojenja i socijalne pomoći plaća se taksu u iznosu od 20 KM. 3. Za tužbu za ponavljanje

#### 4.2. Troškovi zastupanja stranaka

Najvažnije troškove stranaka u upravnim sporovima predstavljaju troškovi koji se tiču advokatskih usluga i troškovi nadležnih pravobranilaštava.

##### 4.2.1. Troškovi advokatskih usluga u Federaciji BiH

Nagrada kod *neprocjenjivih* predmeta u upravnim sporovima u Federaciji je jedinstvena za sve vrste neprocjenjivih predmeta i iznosi 240,00 KM (bez poreza na dodatu vrijednost)<sup>46</sup>. Kod *procjenjivih* predmeta nagrada za sastav tužbe i drugih podnesaka u upravnim sporovima, kao i nagrada za pristup na raspravu određena je prema visini vrijednosti spora, s tim da je za predmete u kojima vrijednost spora iznosi do 5.000,00 KM, nagrada, bez poreza na dodatu vrijednost, određena u minimalnom iznosu od 240,00 KM (odnosno 80 bodova x 3,00 KM), dok za predmete čija vrijednost spora prelazi iznos do 5.000,00 KM, visina nagrade tom tarifom nije uopšte ograničena, i to ne samo za usluge u upravnim sporovima, nego i u parničnim predmetima u kojima se nagrada određuje prema vrijednosti predmeta spora<sup>47</sup>.

postupka plaća se taksu u iznosu od 100 KM. 4. Za zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke u upravnom sporu plaća se taksu u dvostrukom iznosu takse iz t. 1. i 2. ovog tarifnog broja. 5. Ako je uz tužbu protiv upravnog akta stavljen i zahtjev za odlaganje od izvršenja upravnog akta, plaća se taksu u iznosu od 150 KM". Tarifni broj 23: "Za presudu u postupku u upravnom sporu plaća se: 1) kada je predmet spora procjenjiv – 1 % od vrijednosti spornog predmeta, s tim da ne može biti manja od 100 KM ni veća od 5.000 KM, 2) kada je predmet spora neprocjenjiv – 100 KM, 3) kada je riječ o sporovima iz zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja, starateljstva, dječijeg dodatka, usvajanja i socijalne pomoći, taksu za presudu plaća se u iznosu od 20 KM i 4) ako je predmet spora djelimično procjenjiv, taksu se plaća kao da je predmet procjenjiv". Čl. 7: "(1) Izuzetno od obaveze iz člana 3. stav 1. ovog zakona za podneske i odluke u upravnim sporovima, u stvarima penzijskog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja, dječijeg dodatka, starateljstva i socijalne pomoći, taksu se plaća samo ako tužba bude odbijena ili odbačena. (2) Taksena obaveza iz stava 1. ovog člana nastaje danom pravosnažnosti odluke kojom je tužba odbijena ili odbačena".

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Čl. 12 i čl. 19 Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad advokata (*Sl. nov. FBiH 22/04*): "Član 12: Kao osnovica za određivanje nagrade u parničnom postupku primjenjuje se sljedeća tabela:

Vrijednost spora	Pripadajući bodovi
1,00–5.000,00 KM	80 bodova
5.001,00–10.000,00 KM	120 bodova
10.001,00–30.000,00 KM	240 bodova
30.001,00–50.000,00 KM	360 bodova
50.001,00–75.000,00 KM	480 bodova
75.001,00–100.000,00 KM	600 bodova
100.001,00–1.000.000,00 KM	600+4 boda za svakih započetih 1.000,00 KM preko 100.000,00 KM
1.000.001,00–5.000.000,00 KM	4.400+2 boda za svakih započetih 1.000,00 KM preko 1.000.000,00 KM



Ograničenje maksimalnog iznosa visine nagrade u *procjenjivim* predmetima naknadno je (počev od 24. marta 2005. godine) ipak uvedeno, i to ne u samoj tarifi, nego odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi Federacije Bosne i Hercegovine, kojima je propisano da maksimalna pojedinačna nagrada advokatu, za bilo koje usluge, ne može prelaziti jednomjesečni prosječni lični dohodak u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>48</sup>. Ovo ograničenje visine nagrade, međutim, važi samo za sudove i druge državne organe u odluci o troškovima postupka, dok advokat sa klijentom može ugovoriti i veću visinu nagrade, s tim da ugovoreni iznos nagrade ne može opteretiti suprotnu stranu u postupku<sup>49</sup>.

Zanimljivo je da je tim zakonom Skupštini Advokatske komore Federacije BiH propisana obaveza da advokatsku tarifu uskladi sa pomenutim zakonskim ograničenjima (s tim što u samom Zakonu za to nije ostavljen nikakav rok)<sup>50</sup>, ali da to još uvijek nije učinjeno, iako je od donošenja Zakona proteklo više od trinaest godina.

#### 4.2.2. Troškovi advokatskih usluga u Republici Srpskoj

Visina advokatskih nagrada u upravnim sporovima kod *procjenjivih* predmeta u Republici Srpskoj, bez poreza na dodatu vrijednost, iznosi minimalno 160,00 KM (80 bodova x 2,00 KM), dok maksimalna visina

preko 5.000.000,00 KM 12.400+1 bod za svakih započelih 1.000,00 KM preko 5.000.000,00 KM”.

Čl. 19: “1. Nagrada za sastav tužbe, odgovora na tužbu i podnesaka koji sadrže činjenična i pravna obrazloženja, žalbe i odgovora na žalbu, kod procjenjivih predmeta nagrada se određuje po članu 12. u vezi sa članom 13., a kod neprocjenjivih predmeta ona iznosi 80 bodova. 2. Nagrada za zastupanje na raspravi utvrđuje se kao u tački 1. ovog člana.”

<sup>48</sup> Čl. 31 st. 5 Zakona o advokaturi FBiH (*Sl. nov. FBiH* 40/02, 29/03 i 18/05): “Nagrada advokatima za pruženu pravnu pomoć stranci na sudu ili pred drugim organima u toku jedne rasprave ili jedne poduzete pravne radnje (pismena) u: parničnom i vanparničnom postupku, krivičnom postupku, postupku stečaja i likvidacije, zemljišno-knjižnom postupku, upravnom postupku, upravnom sporu, izvršnom postupku, postupku za upis u registar društva, postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine i Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, odnosno svim drugim radnjama koje poduzima advokat pružajući pravnu pomoć stranci, ne može prelaziti jednomjesečni prosječni lični dohodak Federaciji Bosne i Hercegovine”.

<sup>49</sup> Čl. 31 st. 6 Zakona o advokaturi FBiH (bilj. 48): “Sudovi i drugi državni organi u odluci o troškovima postupka advokata za pružanje pravne pomoći stranci određivat će nagradu advokatu prema odredbama stava 5. ovog člana, ukoliko je nagrada advokata po advokatskoj tarifi viša od iznosa iz stava 5., osim ukoliko je advokat sa svojim klijentom ugovorio visinu nagrade u pisanom obliku u skladu sa važećim propisima, što ne može opteretiti suprotnu stranu”.

<sup>50</sup> Čl. 31 st. 7 Zakona o advokaturi FBiH (bilj. 48): “Skupština Advokatske komore Federacije Bosne i Hercegovine uskladić će advokatsku tarifu sa odredbama iz stava 5. ovog člana”.

nagrade, bez PDV-a iznosi 2.000 KM (1.000 bodova x 2,00 KM)<sup>51</sup>, bez obzira na visinu vrijednosti predmeta spora. Nagrada kod *neprocjenjivih* predmeta, bez PDV-a, u svim vrstama upravnih sporova iznosi 600,00 KM (300 bodova x 2,00 KM)<sup>52</sup>.

#### 4.2.3. Troškovi pravobranilaštava

Sve do posljednjih izmjena parničnog zakona stranke koje u parničnom postupku zastupaju nadležna pravobranilaštva ni u Federaciji BiH, niti u Republici Srpskoj, nisu imale pravnog osnova da, u slučaju uspjeha u postupku, za usluge zastupanja po pravobranilaštvima naplaćuju bilo kakvu nagradu.

Međutim, izmjenama i dopunama federalnog Zakona o parničnom postupku iz 2015. godine, takvim strankama u Federaciji je priznato pravo na nagradu koja bi stranci pripala da je zastupa advokat<sup>53</sup>. Slično tome, posljednjim izmjenama Zakona o parničnom postupku Republike Srpske iz 2013. godine, propisano je da stranke koje zastupaju Pravobranilaštvo i Centar za pružanje besplatne pravne pomoći imaju pravo na troškove u skladu sa Tarifom o naknadama i nagradama za rad advokata u Republici Srpskoj<sup>54</sup>.

S obzirom da se po zakonima koji regulišu upravne sporove u oba entiteta odredbe zakona o parničnom postupku shodno primjenjuju i u upravnim sporovima, to

<sup>51</sup> Tarifni broj 2 Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad advokata (*Sl. gl. RS* 68/05): “Ostali postupci (u procjenjivim stvarima). Za sastavljanje inicijalnog i obrazloženog prijedloga i zastupanje na održanom ročištu ili raspravi u svim postupcima, pred sudom ili drugim organom, u procjenjivim stvarima, zavisno od vrijednosti predmeta spora u konkretnom postupku, advokatu pripada nagrada:

Vrijednost spora	Pripadajući bodovi
1,00–5.000,00 KM	80 bodova
5.001,00–10.000,00 KM	160 bodova
10.001,00–20.000,00 KM	240 bodova
20.001,00–50.000,00 KM	300 bodova
50.001,00–100.000,00 KM	350 bodova
75.001,00–100.000,00 KM	600 bodova
preko 100.000,00 KM	350 bodova + 2 boda za svakih započelih 1.000,00 KM preko 100.000,00 KM, ali ne više od 1.000 bodova”.

<sup>52</sup> Tarifni broj 2 Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad advokata: “Sastavljanje podnesaka i zastupanje na ročištu: U upravnom sporu 300 bodova”.

<sup>53</sup> Tekst izmijenjenog čl. 395 Zakona o parničnom postupku (*Sl. nov. FBiH* 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15) koji se primjenjuje počev od 31. 12. 2015: “Odredbe o troškovima primjenjuju se i na stranke koje zastupa javno pravobranilaštvo. U tom slučaju troškovi postupka obuhvataju i iznos koji bi se stranci priznao na ime nagrade advokatu”.

<sup>54</sup> Tekst izmijenjenog čl. 395 Zakona o parničnom postupku RS (bilj. 38), koji se primjenjuje počev od 27. 07. 2013: “Odredbe o troškovima postupka primjenjuju se i na stranke koje zastupa Pravobranilaštvo i Centar za pružanje besplatne pravne pomoći. Troškovi postupka iz stava 1. ovog člana obuhvataju troškove u skladu sa Tarifom o naknadama i nagradama za rad advokata u Republici Srpskoj”.

znači da u oba entiteta postoji zakonski osnov da stranke koje u upravnim sporovima po zakonima o pravobranilaštvu zastupaju nadležna pravobranilaštva, u slučaju uspjeha u sporu, pored redovnih troškova, naplate i nagradu koja bi im pripala da ih je u tom sporu zastupao advokat.

### 5. Potencijalna visina troškova upravnog spora u Bosni i Hercegovini

Ako se saberu svi naprijed navedeni potencijalni troškovi stranaka u upravnom sporu, može se vidjeti da minimalni iznos troškova upravnog spora za stranke u Federaciji BiH koja ne uspije u upravnom sporu, samo po osnovu sudskih taksa i troškova zastupanja stranaka, u *neprocjenjivim* predmetima može iznositi:

- za troškove sudske takse na tužbu: 100,00 KM (osim u socijalnim predmetima u kojima taksa iznosi 20,00 KM),
- za troškove sudske takse na presudu: 100,00 KM (osim u socijalnim predmetima u kojima taksa iznosi 20,00 KM),
- za troškove za sastav tužbe po advokatu: 280,80 KM,
- za troškove za pristup advokata na javnu raspravu (ukoliko je održana javna rasprava): 280,80 KM,
- za troškove za sastav odgovora na tužbu (ukoliko je odgovor na tužbu u ime tuženog sačinilo nadležno pravobranilaštvo, a tužilac ne uspije u upravnom sporu): 280,80 KM,
- za troškove za pristup nadležnog pravobranioca na javnu raspravu (ukoliko je tuženog zastupalo nadležno pravobranilaštvo i ukoliko je održana javna rasprava, a tužilac ne uspije u upravnom sporu): 280,80 KM,
- za troškove za sastav odgovora na tužbu od strane zainteresovanog lica (ukoliko je odgovor na tužbu u ime zainteresovanog lica sačinio advokat, a tužilac ne uspije u upravnom sporu): 280,80 KM,
- za troškove za pristup advokata zainteresovanog lica na javnu raspravu (ukoliko je održana javna rasprava, a tužilac ne uspije u upravnom sporu): 280,80 KM.

Prema tome, zbir svih navedenih potencijalnih troškova po svim navedenim osnovima u *neprocjenjivim* predmetima iznosi *ukupno 1.684,80 KM* (osim u socijalnim predmetima, uz uslov da ne postoji više zainteresovanih lica koja zastupaju različiti advokati – za šta u praksi postoji mogućnost), i to za samo jedno vođenje upravnog spora. Međutim, ako se ima u vidu činjenica da u praksi ima slučajeva u kojima ista stranka protiv istog tuženog u istoj upravnoj stvari vodi dva, tri ili više upravnih sporova, može se zaključiti da visina minimalnih troškova, samo po osnovu pomenutih advokatskih nagrada i sudskih taksa, i u *neprocjenjivim* predmetima može višestruko premašiti tako iskalkulisani iznos potencijalnih troškova.

U sporovima u kojima je, pak, vrijednost spora *procjenjiva*, potencijalni troškovi stranaka u Federaciji mogu biti daleko veći.

Tako na primjer, u sporovima u kojima je vrijednost spora 500.000,00 KM, ili veća, visina potencijalnih troškova u Federaciji može iznositi:

- za troškove sudske takse na tužbu: 100,00 KM,
- za troškove sudske takse na presudu: 5.000,00 KM,
- za troškove za sastav tužbe po advokatu: prosječna neto plata u Federaciji – 863,00 KM (za oktobar 2017. godine),
- za troškove za pristup advokata na javnu raspravu (ukoliko je održana javna rasprava): 863,00 KM,
- za troškove za sastav odgovora na tužbu (ukoliko je odgovor na tužbu u ime tuženog sačinilo nadležno pravobranilaštvo, a tužilac ne uspije u upravnom sporu): 863,00 KM,
- za troškove za pristup nadležnog pravobranioca na javnu raspravu (ukoliko je tuženog zastupalo nadležno pravobranilaštvo i ukoliko je održana javna rasprava, a tužilac ne uspije u upravnom sporu): 863,00 KM,
- za troškove za sastav odgovora na tužbu od strane zainteresovanog lica (ukoliko je odgovor na tužbu u ime zainteresovanog lica sačinio advokat, a tužilac ne uspije u upravnom sporu): 863,00 KM,
- za troškove za pristup advokata zainteresovanog lica na javnu raspravu (ukoliko je održana javna rasprava, a tužilac ne uspije u upravnom sporu): 863,00 KM.

Iz ovog proizlazi da visina potencijalnih troškova po osnovu sudskih taksa, sastava tužbe i zastupanja na raspravama u *procjenjivim* predmetima u kojima je vrijednost spora 500.000,00 KM, ili veća, može iznositi 10.278,00 KM, uz uslov da ne postoji više zainteresovanih lica koja zastupaju različiti advokati (za šta postoji potencijalna mogućnost), i to za samo jedno vođenje upravnog spora, te da, u slučaju vođenja dva ili više upravnih sporova u istoj upravnoj stvari, taj potencijalni iznos troškova može biti dvostruko ili višestruko uvećan.

Prema takvoj kalkulaciji, u sličnim okolnostima, minimalni troškovi upravnog spora za stranku koja u Republici Srpskoj ne uspije u upravnom sporu u *procjenjivim* predmetima (osim u socijalnim predmetima) po osnovu sudskih taksa i zastupanja stranaka, za vođenje jednog upravnog spora mogli bi iznositi 1323,20 KM, dok bi maksimalni troškovi mogli iznositi 19.140,00 KM.

U *neprocjenjivim* predmetima u Republici Srpskoj, prema sličnoj kalkulaciji, troškovi upravnog spora za stranku koja u Republici Srpskoj ne uspije u upravnom sporu, po istim osnovima, za vođenje samo jednog upravnog spora, mogli bi potencijalno iznositi 3.800,00 KM.

## 6. Odnos visine potencijalnih troškova u upravnom sporu i visine najnižih i prosječnih plata

Naprijed iskalkulisane potencijalne visine troškova upravnih sporova same po sebi bi trebale izazvati pažnju, pa čak i zabrinutost građana, javnosti i nadležnih državnih organa. To se, izgleda, ne dešava iako su upravni sporovi u Bosni i Hercegovini veoma brojni i raznovrsni, a njihova brojnost i raznovrsnost posljednjih decenija se samo povećava i učesnik potencijalno može biti svaki pojedinac i svako pravno lice. Izostanak potrebne pažnje je čudniji s obzirom na okolnost da su najniže plate u oba entiteta u prošloj godini iznosile oko 400,00 KM, a najniže penzije oko 300,00 KM (u Republici Srpskoj čak i znatno ispod 300,00 KM) i da najveći broj pojedinaca prima upravo takve (najniže) plate, odnosno penzije. Njihova visina je višestruko manja od potencijalnih ukupnih troškova u samo jednom upravnom sporu (a često i od pojedinačnih troškova za sudske takse na presudu, ili za pojedine vrste advokatskih usluga).

Sadašnja situacija, čini se posebno ozbiljnom u pogledu troškova sudskih taksa, koji su u Bosni i Hercegovini isuviše visoki i ne odgovaraju materijalnim mogućnostima najvećeg broja građana (kako onih koji primaju najniže, tako i onih koji primaju prosječne plate i penzije), jer im, u procjenjivim predmetima, čak i nekoliko takvih plata i penzije jedva mogu podmiriti minimalne troškove upravnog spora po osnovu sudskih taksa, dok im je u predmetima već vrijednosti predmeta spora, samo za podmirenje sudskih taksa, neophodno i po nekoliko takvih plata, a kada se na to dodaju potencijalni troškovi advokatskih usluga, kao i ostali potencijalni troškovi, tada im, u nekim slučajevima, ni dvadeset ili više takvih plata ili penzija ne može biti dovoljno za pokriće, čak ni samo jednog, vođenja upravnog spora.

Sve ovo upućuje na zaključak da bi zakonodavni organi trebali razmisliti o mogućnostima smanjenja potencijalnih troškova upravnog spora, buduće da se, u ovakvim okolnostima, mnogim strankama na indirektan način uskraćuje, odnosno otežava ili ograničava pravo na pristup sudu, iako je ono strankama garantovano najvišim domaćim i međunarodnim aktima.

## 7. Šta znači i kako treba mjeriti uspjeh stranaka u upravnom sporu?

Čini se da odgovor na ovo pitanje nije moguće pronaći ni u zakonima o upravnim sporovima, a ni u odredbama parničnog zakona koje se shodno primjenjuju u slučaju da određena pitanja u upravnim sporovima nisu regulisana, s tim što ova pitanja, izgleda, do sada nisu bila predmet detaljnijih izučavanja domaće struke i nauke.

U Republici Hrvatskoj, još prije nego što je zakonodavac u ranije neustavne odredbe člana 79 Zakona o upravnim sporovima uskladio sa naprijed pomenutom

odlukom Ustavnog suda, Rajko je predlagao da se kod načela prava na naknadu troškova srazmjerno uspjehu stranke u sporu, uspjehom u upravnom sporu smatra donošenje presude kojom je tužbeni zahtjev usvojen (kada se uspjeh mjeri u odnosu na tužioca), odnosno kada je tužbeni zahtjev odbijen (kada se uspjeh mjeri u odnosu na tuženog), a u odnosu na zainteresovanu osobu ovisno o tome da li se u sporu priklonila tužiocu ili tuženom. Isti autor takođe smatra da tužiocima treba priznati *puni* ili *umanjeni* iznos naknade troškova spora, i to na način da se puni iznos troškova priznaje u slučaju donošenja presude u kojoj sud usvaja tužbeni zahtjev i sam rješava upravnu stvar, a da u slučaju donošenja presude kojom sud usvaja tužbeni zahtjev i predmet vraća na ponovni postupak, tužiocima treba priznati *umanjeni* iznos naknade troškova<sup>55</sup>. Ovaj autor nije, međutim, dao argumente za dosuđivanje *umanjenih* troškova upravnog spora tužiocu čiji tužbeni zahtjev sud *usvoji* i predmet vrati na ponovni postupak, niti je predložio način i kriterije na osnovu koji bi se vršilo umanjeње troškova spora u takvim slučajevima.

Takvo rješenje, međutim, nije usvojeno u kasnijim izmjenama neustavnog člana 79 hrvatskog Zakona o upravnim sporovima, budući da izmijenjenim odredbama tog člana nije uvedena bilo kakva mogućnost umanjenja visine troškova u slučaju kada sud tužbeni zahtjev *usvoji* i predmet vrati na ponovni postupak.

Izostanak zakonskog propisivanja umanjenja troškova upravnog spora u takvoj situaciji čini se logičnim, budući da se, i u slučaju kada sud u upravnom sporu *usvoji* tužbeni zahtjev i sam riješi upravnu stvar, i u slučaju kada sud *usvoji* tužbeni zahtjev, a sam ne riješi upravnu stvar, nego poništi osporeni akt i predmet vrati na ponovni postupak, može smatrati da je stranka u cijelosti uspjela u upravnom sporu, jer je za uspjeh u upravnom sporu (kao i u parničnom postupku), glavno mjerilo odgovor na pitanje da li je tužbeni zahtjev *usvojen* ili *odbijen*.

Ukoliko sud u upravnom sporu tužbeni zahtjev *usvoji*, a sam ne riješi upravnu stvar, nego poništi osporeni akt i predmet vrati na ponovni postupak, to u praksi obično znači da je sud tužbom pobijani akt ocijenio nezakonitim, ali da iz određenih razloga (najčešće zbog nepotpuno ili nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja), nije bio u mogućnosti da sam riješi upravnu stvar. To dalje upućuje na odgovornost, odnosno krivicu tužene strane u upravnom sporu za uzrokovanje troškova na strani tužioca koji su bili neophodnih za pobijanje nezakonitog upravnog akta. Zbog toga bi dosuđivanje umanjenih troškova tužiocu u takvoj situaciji bilo u protivnosti ne samo sa procesnim odredbama o dosuđivanju troškova u srazmjeri sa uspjehom u postupku, nego i sa pravom stranke na pravično suđenje koje je zaštićeno odredbama člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

<sup>55</sup> Rajko (bilj. 19), s. 4.



Stoga bi, u skladu sa pravom na pravično suđenje, kao i procesnim načelom da se troškovi dosuđuju u skladu sa uspjehom u sporu, umanj enje troškova u upravnom sporu možda moglo biti svrsishodno i opravdano, jedino u slučaju kada sud tužbeni zahtjev stranke ne usvoji u cijelosti, nego samo djelimično (što najčešće može biti slučaj kada se izreka poništenog upravnog akta sastoji iz više tačaka, kojima je odlučeno o više različitih pitanja, odnosno o više različitih prava i/ili obaveza stranaka, a sud ocijeni da su nezakonite samo neke od tih tačaka).

### **8. Zakonske mogućnosti smanjenja potencijalnih troškova upravnog spora**

U slučaju da tužilac uspije u sporu on ima zakonsku mogućnost da ishoduje presudu kojom će se tužena strana obavezati da mu nadoknadi nužne troškove postupka. Međutim, ukoliko sud upravnu stvar ne riješi sam, nego, zbog nepotpuno ili nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja, nezakonite akte poništi i predmet vrati upravnim organima na ponovno rješavanje, tada postoji mogućnost da tužilac u istoj upravnoj stvari vodi još jedan (ili dva, tri, pa i više upravnih sporova), i da iste troškove, u istim iznosima, ima i u svakom od tih narednih upravnih sporova. Razlog za to je postojeće zakonsko rješenje u Federaciji (a slično je regulisano i u Republici Srpskoj), prema kojem je moguće da stranka u istoj upravnoj stvari vodi neograničen broj upravnih sporova. Jer, sud po postojećem zakonu, nije ovlašten da samoinicijativno utvrđuje činjenice koje u upravnom postupku nisu potpuno i pravilno utvrđene i zbog toga, u slučaju kada je činjenično stanje nepotpuno ili nepravilno utvrđeno, može samo da poništava upravne akte i predmet vraća upravnim organima na ponovno rješavanje, sve dok činjenično stanje ne bude utvrđeno potpuno i pravilno. Vođenje više upravnih postupaka u istoj upravnoj stvari za tužioce predstavlja pretjerano i nepotrebno materijalno (i psihičko) opterećenje ali vodi u pravilu i do povrede prava stranaka na suđenje u razumnom roku.

Ovakve probleme moguće je izbjeći određenim zakonskim intervencijama u entitetskim zakonima o upravnim sporovima, uvođenjem zakonskog rješenja kakvo već postoji u državnom zakonu. Jedna od njih bi, čini se, trebala biti usmjerena u pravcu omogućavanja sudovima da sporove rješavaju na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom sporu. Prema sadašnjem rješenju sud rješava upravni spor, po pravilu, na bazi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku, zbog čega zakonom treba uspostaviti mogućnost da sud upravni spor rješava i na osnovu činjenica koje sam, iz dokaza koji se nalaze u upravnim spisima, utvrdi u upravnom sporu, a koje organi koji su vodili postupak nisu uzeli u obzir kod odlučivanja. Druga neophodna intervencija mogla bi se odnositi na *obavezivanje* sudova da u određenim slučajevima sami riješe upravni spor, umjesto da upravne akte poništavaju i predmet vraćaju organima uprave na ponovno rješavanje.

Ovakvo zakonsko rješenje moglo bi se propisati u slučajevima koji su već predviđeni državnim zakonom o upravnim sporovima (član 34 stav 3)<sup>56</sup>:

*“1. ako bi poništenje pobijanog upravnog akta po stavu 2. ovog člana i ponovno vođenje postupka kod nadležne institucije izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla popraviti, ili*

*2. ako je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drugačije od onog utvrđenog u upravnom postupku, ili*

*3. ako je u istom upravnom sporu već jednom poništen upravni akt, ili*

*4. ako nadležna institucija nije u potpunosti postupila po presudi”.*

U ovim slučajevima sud bi bio obavezan sam utvrditi nedostajuće, odnosno nepotpuno ili nepravilno utvrđene činjenice (ili na raspravi, ili preko sudije ili člana sudskog vijeća suda koji odlučuje o tužbi za pokretanje upravnog spora, ili preko drugog suda, ili preko upravnog organa) i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja, riješiti upravnu stvar bez vraćanja na ponovno rješavanje upravnim organima.

<sup>56</sup> Čl. 34 Zakona o upravnim sporovima BiH (bilj. 32): “Sud rješava spor, po pravilu, na bazi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Ako Sud nađe da se spor ne može raspraviti na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku zbog toga što u pogledu utvrđenih činjenica postoji proturječnost u spisima, što su one u bitnim tačkama nepotpuno utvrđene, što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, ili nađe da se u upravnom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od uticaja na rješavanje stvari, Sud će pobijati konačni upravni akt i prvostepeni upravni akt poništiti presudom i vratiti na ponovno rješavanje. Prvostepeni upravni akt poništava se ako su propusti u utvrđivanju činjeničnog stanja i povreda pravila postupka učinjeni u prvostepenom postupku, a pobijani konačni upravni akt poništava se ako su ti propusti učinjeni u drugostepenom upravnom postupku. U ovim slučajevima nadležna institucija dužna je postupiti onako kako je u presudi određeno i donijeti novi konačni upravni akt. Ako bi poništenje pobijanog upravnog akta po stavu 2. ovog člana i ponovno vođenje postupka kod nadležne institucije izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla popraviti, ili ako je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drugačije od onog utvrđenog u upravnom postupku, ili ako je u istom upravnom sporu već jednom poništen upravni akt, a posebno ako nadležna institucija nije u potpunosti postupila po presudi, Sud je u ovim slučajevima obavezan sam utvrditi činjenično stanje i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja riješiti upravnu stvar presudom, odnosno rješenjem. U slučaju iz stava 3. ovog člana Sud utvrđuje činjenično stanje, po pravilu, na raspravi, ili preko jednog člana sudskog vijeća, ili preko drugog suda ili preko drugog organa. Na raspravu se poziva i stranka. Ako Sud činjenično stanje utvrđuje preko drugog suda ili preko drugog organa, taj sud, odnosno organ obavezni su postupiti po zahtjevu suda u roku koji sud odredi”.



## 9. Primjena odredaba o troškovima upravnog spora pred sudovima u Bosni i Hercegovini

Prilikom odlučivanja o troškovima upravnog spora Sud Bosne i Hercegovine, kao i okružni i Vrhovni sud Republike Srpske, dosuđuju tužiocima troškove upravnog spora u svim slučajevima kada tužbu uvaže, bez obzira na to da li su presudom poništili upravne akte i sami riješili upravnu stvar, ili su predmet vratili upravnim organima na ponovno rješavanje.

Međutim, Vrhovni sud Federacije smatra da troškove upravnog spora tužiocima treba dosuditi samo kada sud presudom poništi upravne akte i sam riješi upravnu stvar. U slučaju da sud uvaži tužbu, poništi upravne akte i predmet vrati upravnim organima na ponovno rješavanje, Vrhovni sud Federacije smatra da tužilac u tom upravnom sporu nema pravo na naknadu troškova upravnog spora i da ih, eventualno, pod određenim uslovima, može ostvariti naknadno. S obzirom da su pravna shvatanja i argumenti Vrhovnog suda povodom tog pitanja jedan od važnijih povoda za ovu analizu, u nastavku ću ih detaljnije izložiti.

### 9.1. Stanovište Vrhovnog suda Federacije BiH

Stanovište Vrhovnog suda Federacije o troškovima upravnog spora u slučaju da sud uvaži tužbu, poništi upravne akte i predmet vrati upravnim organima na ponovno rješavanje, možda najbolje ilustruje citat iz Biltene sudske prakse tog Suda:

*“Kada se tužba stranke u upravnom sporu uvaži, osporeni i prvostepeni akt poništi i predmet vrati prvostepenom organu na ponovno rješavanje, neće se odlučivati o troškovima upravnog spora već će se o istim odlučiti kada se konačno odluči o zahtjevu stranke u upravnom postupku, odnosno u upravnom sporu”<sup>57</sup>.*

Prema ovom stavu, kantonalni sud, koji odlučuje o zahtjevu tužbe za naknadu troškova upravnog spora presudom kojom uvažava tužbu, zakonito postupka kada zahtjev tužioca za naknadu troškova u tom upravnom sporu odbije kao neosnovan.

<sup>57</sup> Presuda Vrhovnog suda FBiH br. 07 0 U 000684 08 Uvp od 28. 04. 2010, *Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Federacije BiH*, 1/2010, s. 88, objavljena je uz sljedeće obrazloženje: “Ovaj sud nalazi da je zahtjev za vanredno prespitiivanje sudske odluke tužitelja, podnesen protiv presude prvostepenog suda u pogledu odluke o troškovima postupka neosnovan. Naime, pobijana presuda prvostepenog suda čije se vanredno preispitiivanje traži u zahtjevu tužitelja (u pogledu odluke o troškovima postupka), je postala pravosnažna samo u formalno pravnom smislu, dok tom presudom nije meritorno riješena upravna stvar (usklađivanje visine penzije), nego je tužba tužitelja uvažena, poništeno osporeno rješenje tuženog, kao i zaključak prvostepenog organa i predmet vraćen prvostepenom organu na ponovno rješavanje, tako da nije nastupila i materijalna pravosnažnost pobijane presude. Kako Zakon o upravnim sporovima ne sadrži odredbe kojima se propisuje naknada troškova upravnog

### 9.2. Argumenti Vrhovnog suda Federacije BiH

#### 9.2.1. Analogija sa situacijom u parničnom postupku

Najvažniji argument za ovakav pristup dosuđivanju troškova u upravnom sporu Vrhovni sud vidi u odredbama

spora, to se u ovoj stvari, u smislu člana 55 navedenog zakona, shodno primjenjuju odgovarajuće odredbe zakona kojim je uređen parnični postupak. Odredbom člana 386 stav 1 Zakona o parničnom postupku (*Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* 53/03, 73/05 i 19/06) propisano je da je stranka koja u cijelosti izgubi parnicu dužna protivnoj stranici nadoknaditi troškove, dok je odredbom člana 397 stav 3 tog zakona propisano da kada se ukine odluka protiv koje je podnesen pravni lijek i predmet vrati na ponovno suđenje, *ostavit će da se o troškovima postupka u povodu pravnog lijeka odluči u konačnoj odluci*. Prema citiranim zakonskim odredbama pravilno je postupio prvostepeni sud kada je *zahtjev tužitelja za naknadom troškova upravnog spora odbio* shodnom primjenom citiranog člana 397 stav 3 Zakona o parničnom postupku. Naime, suprotno prigovorima tužitelja, odredba člana 386 stav 1 Zakona o parničnom postupku jasno reguliše da se troškovi dosuđuju prema načelu uspjeha u parnici, odnosno da stranka koja u cijelosti izgubi parnicu je dužna protivnoj stranici i naknaditi troškove. Međutim, kako su upravni postupak a i upravni spor specifični u odnosu na parnični postupak, to je zakonodavac u članu 55 Zakona o upravnim sporovima i propisao shodnu a nikako direktnu primjenu odredbi Zakona o parničnom postupku na slučajeve, pa tako i na naknadu troškova postupka, koji tim zakonom nisu regulisani. Kako je odlučivanje u upravnom sporu nastavak upravnog postupka u kojem se ispituje zakonitost upravnog akta donesenog u upravnom postupku, to se u slučaju kada se u upravnom sporu udovoljava tužbi i poništavaju upravna rješenja i predmet vraća na ponovni upravni postupak, radi o slučaju koji je adekvatniji onom propisanom članom 397 stav 3, nego onom predviđenom odredbom člana 386 stav 1 Zakona o parničnom postupku, a na koju se pozvao tužitelj u podnesenom zahtjevu. Ovo iz razloga što će u situaciji kada se u parničnom postupku udovoljava tužbi ili se ista u cijelosti odbija, doći do primjene odredbe 386 stav 1 citiranoga zakona, jer je u tom slučaju parnični postupak okončan, istina nepravomoćno, i ako na istu odluku ne bude izjavljena žalba, tada ta odluka postaje pravomoćna i izvršna. Međutim, u upravnom sporu je situacija drugačija, jer upravni organi (nakon uvažavanja tužbe i poništavanja upravnog akta) moraju postupiti po odluci suda (obaveznost presude-član 57, 58 i 59 Zakona o upravnim sporovima), pa je u konkretnoj stvari upravo shodna primjena člana 397 stav 3 Zakona o parničnom postupku i adekvatnija za primjenu u pogledu odluke o troškovima postupka. Nadalje, naknada troškova spora i prema općim načelima Zakona o parničnom postupku podrazumjeva da se konačnom odlukom regulišu svi troškovi spora s obzirom na uspjeh u cjelokupnom sporu, a nikako prema uspjehu u samo nekoj od faza u postupku, sa jedne strane, a sa druge strane bilo bi i protivno zakonu presuđivati troškove spora po pojedinim fazama postupka. Kako se u upravnom postupku a i u upravnom sporu odlučuje o jednoj istoj upravnoj stvari, to se i o troškovima postupka može odlučivati samo nakon rješavanja te upravne stvari, a ne po pojedinima fazama u postupku odlučivanja. Ovdje posebno treba naglasiti da se može prihvatiti stanovište tužitelja da upravna tijela ne mogu donositi odluke o troškovima upravnoga spora, od-

Zakona o parničnom postupku kojima je propisano da će sud, u slučaju da ukine odluku protiv koje je podnesen pravni lijek i predmet vrati na ponovno suđenje, ostaviti da se o troškovima postupka u povodu pravnog lijeka odluči u konačnoj odluci<sup>58</sup>. Pri tom se pod konačnom odlukom, naravno, podrazumijeva odluka niže-stepenog suda (čija odluka je ukinuta odlukom višeg suda). Iz sadržaja parničnih odredaba proizilazi da one nisu analogne situaciji u kojoj kantonalni sud (kao prvostepeni sud u upravnim sporovima) poništava upravni akt i predmet vraća upravnom organu na ponovno rješavanje, i da se ovoj vrsti “analogije” mogu staviti najmanje dvije ozbiljne primjedbe:

Kao *prvo*, parnične odredbe na koje se poziva Vrhovni sud odnose se na situaciju u kojoj viši sud, u postupku *po pravnom lijeku* (a ne u postupku po tužbi) protiv nižestepene sudske odluke, ukine nižestepenu sudsku odluku, a ne na predmetnu situaciju, u kojoj kantonalni sud postupa kao prvostepeni postupka po tužbi, a ne po bilo kakvom pravnom lijeku (bilo redovnom, bilo vanrednom). Pri tom se posebno mora imati u vidu i okolnost da prvostepeni sud po odredbama Zakona o parničnom postupku uvijek mora odlučiti o stavljenom tužbenom zahtjevu za naknadu troškova postupka, i da taj Zakon (kao ni Zakon o upravnim sporovima) ne dozvoljava bilo kakvu mogućnost odlaganja odlučivanja o tužbenom zahtjevu koji se odnosi za naknadu troškova postupka.

Kao *drugo*, pored toga što postupa kao prvostepeni sud, i što postupa po tužbi, a ne po pravnom lijeku izjavljenom protiv neke sudske odluke, kantonalni sud u upravnim sporovima u slučaju uvažavanja tužbe ne ukida odluku bilo kog suda, nego poništava upravni akt upravnog organa, koji se ne može poistovjetiti sa bilo kojim sudom.

Stoga se analogija na koju se poziva Vrhovni sud može pravilno i zakonito primijeniti u upravnom sporu samo

nosno sudskog postupka. Naime, u slučaju udovoljavanja zahtjevu stranke u upravnom postupku, upravni organi moraju odlučiti o troškovima upravnog postupka i to prema odredbama Zakona o upravnom postupku, dok u slučaju da su postojali i (prethodni) sudski troškovi, tada stranka ima mogućnost da se obrati sudu sa zahtjevom za donošenje dopunskog rješenja, jer je upravna stvar u cijelosti okončana i u formalnom a i u materijalno pravnom smislu, dok o troškovima sudskog postupka nije donesena konačna odluka. Takav zahtjev se, u slučaju kada je stranka uspjela u upravnom postupku, može postaviti onom sudu koji je rješavao u nekoj od faza sudskoga postupka, radi čega se i prigovor tužitelja u pogledu povrede prava na pravično suđenje iz člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama ukazuje neosnovanim. Imajući u vidu naprijed izneseno ovaj sud je, primjenom člana 46 stav 1 Zakona o upravnim sporovima, zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke odbio”.

<sup>58</sup> Čl. 397 st. 3 Zakona o parničnom postupku FBiH (bilj. 36): “(3) Kad se ukine odluka protiv koje je podnesen pravni lijek i predmet vrati na ponovno suđenje, ostavit će da se o troškovima postupka u povodu pravnog lijeka odluči u konačnoj odluci”.

u onim slučajevima u kojima Vrhovni sud (kao *dru-gostepeni* sud), po pravnom lijeku podnesenom protiv odluke kantonalnog suda, ukine odluku kantonalnog suda i predmet vrati kantonalnom sudu na ponovno suđenje (u tom postupku kantonalni sud, kao prvostepeni, ima obavezu odlučiti o svim troškovima upravnog spora).

Ovdje je važno je uzeti u obzir i činjenicu da je odredbama člana 397 stav 3 Zakona o parničnom postupku, na koje se poziva Vrhovni sud za navedeno stanovište, propisano da će se, kada se ukine odluka protiv koje je podnesen pravni lijek i predmet vrati na ponovno suđenje, ostaviti da se o troškovima postupka u povodu pravnog lijeka odluči u konačnoj odluci. Iz toga slijedi da, shodno odredbama člana 397 stav 3 Zakona o parničnom postupku, u takvoj procesnoj situaciji sud koji donosi presudu uopšte i ne odlučuje o postavljenom zahtjevu iz tužbe za naknadu troškova. Ovo dalje znači da, čak i u slučaju da je pozivanje Vrhovnog suda na odredbe člana 397 stav 3 Zakona o parničnom postupku zakonito i opravdano, kantonalni sud koji tužbu uvaži, osporeni akt poništi i predmet vrati upravnom organu na ponovno rješavanje, tom odlukom ne bi trebao uopšte da odlučuje o zahtjevu za naknadu troškova upravnog spora, nego da presudom stranku samo informiše da će o njenom zahtjevu o troškovima upravnog spora sud odlučiti naknadno (nekim posebnim aktom), i to samo za slučaju da ta stranka konačno uspije u ponovnom upravnom postupku, odnosno da uspije u ponovnom upravnom sporu (ukoliko, prethodno, ne uspije ni u ponovnom upravnom postupku).

Međutim, ako se uzme u obzir da presuda kojom kantonalni sud odbije zahtjev tužioca za naknadu troškova upravnog spora postaje pravosnažna i u pogledu troškova spora, onda se može zaključiti da stranka koja, eventualno, uspije u ponovnom upravnom postupku, odnosno ako uspije u ponovnom upravnom sporu, neće imati valjanog zakonskog osnova, odnosno zakonitog puta i postupka u kome bi, čak i u slučaju takvog uspjeha, mogla ostvarila svoje pravo na naknadu troškova upravnog spora u kome je pravosnažno odbijen njen zahtjev za naknadu troškova. Naime, ni jedna odredba Zakona o parničnom postupku (a ni Zakona o upravnim sporovima i Zakona o upravnom postupku), ne ostavlja mogućnost da tužilac nakon donošenja presude kojom se osporeni akt poništi i predmet vrati upravnom organu na ponovno rješavanje, u bilo kom novom (upravnom ili sudskom) postupku može uopšte podnijeti novi zahtjev za naknadu onih troškova povodom kojih je njegov zahtjev u upravnom sporu odbijen kao neosnovan. Zakoni pogotovo ne sadrže odredbe na osnovu kojih bi se novom zahtjevu za naknadu troškova upravnog spora moglo udovoljiti.

### 9.2.2. Tvrdnja o materijalnoj nepravosnažnosti sudske odluke

Kao drugi važan argument za svoje stanovište, Vrhovni sud iznosi da je presuda kantonalnog suda u takvom slučaju (tj. kada sud uvaži tužbu, poništi upravne akte i predmet vrati upravnim organima na ponovno rješavanje) “*postala pravosnažna samo u formalno pravnom smislu*”, i da u takvom slučaju “*nije nastupila i materijalna pravosnažnost pobijane presude*”. Vrhovni sud se pri tom ne poziva ni na konkretne odredbe Zakona o parničnom postupku, ni na konkretne odredbe Zakona o upravnim sporovima, a ne nudi ni dodatne pravne argumente koji mogu opravdavati takav stav.

Ako se i pored toga bliže razmotre odredbe Zakona o parničnom postupku koje se odnose na pravosnažnost presude, i ako se pri tome uzme u obzir da se odredbe tog Zakona odnose i na pravosnažnost presuda u upravnim sporovima (jer Zakon o upravnim sporovima o tome ne sadrži posebne odredbe, pa se shodno primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku), može se zaključiti da se tvrdnja o nenastupanju materijalne pravosnažnosti u slučaju da sud uvaži tužbu, poništi upravne akte i predmet vrati upravnim organima na ponovno rješavanje, *ne može izvesti ni iz jedne odredbe Zakona o parničnom postupku*.

Naime, podjela pravosnažnosti presuda na formalnu i materijalnu postoji samo u pravnoj teoriji, ali nikada nije bila, niti je trenutno, regulisana bilo kojim procesnim zakonom. Pozivanje na tu vrstu podjele pravosnažnosti nema, prema tome, osnov u pozitivno-pravnim propisima. Iz trenutno važećih zakonskih odredaba kojima je regulisana pravosnažnost presude u Federaciji BiH vidi se da se pravosnažnost presude zasniva u činjenici da se ona više ne može pobijati žalbom, ukoliko je njome odlučeno o zahtjevu koji se tiče glavne stvari i sporednih potraživanja<sup>59</sup>. Ovakvo zakonsko određenje pravosnažnosti presude bilo je sadržano i u odredbama ranijih zakona o parničnom postupku, uključujući i zakon koji je prethodio sadašnjem, u kome je definisanje pravosnažnosti presude izvršeno u jednom, a ne u dva člana kao u sadašnjem Zakonu<sup>60</sup>.

S obzirom da, po odredbama Zakona o upravnim spo-

rovima u Federaciji BiH, protiv presude donesene u upravnom sporu, žalba nije dozvoljena, to znači da svaka presuda u upravnom sporu kojom je *odlučeno* o zahtjevu koji se tiče glavne stvari i sporednih potraživanja postaje pravosnažna po odredbama Zakona o parničnom postupku.

Ako se ima u vidu ovakvo zakonsko određenje pravosnažnosti u Federaciji BiH, tada se logičnim ukazuje zaključak da je presuda koja je donesena u upravnom sporu, a u kojoj je sud *odlučio* o glavnoj stvari (tj. o poništenju pobijanog upravnog akta) i sporednim potraživanjima (o troškovima spora) i tužbu uvažio (usvojio tužbeni zahtjev) pa kao nezakonito, poništio rješenje koje se pobija tom tužbom i predmet vratio upravnom organu na ponovno rješavanje, postala *pravosnažna*. Takva presuda ni u kom slučaju ne može biti samo formalno pravosnažna, a materijalno nepravosnažna, kako to smatra Vrhovni sud Federacije. Jer, u pravnoj teoriji i praksi, se pod pojmom formalno pravosnažne presude, podrazumijeva presuda koja se više ne može pobijati redovnim pravnim lijekovima<sup>61</sup>, dok se pod pojmom materijalno pravosnažne presude, podrazumijeva presuda protiv koje je zabranjeno pokretanje nove parnice među istim strankama o zahtjevu o kojem je već (formalno) pravosnažno odlučeno, s tim što su i stranke i sudovi vezani sadržajem takve presude<sup>62</sup>.

Kada bi se prihvatilo pravno stanovište Vrhovnog suda Federacije da je presuda kojom sud uvaži tužbu za pokretanje upravnog spora, te poništi upravne akte i predmet vrati upravnim organima na ponovno rješavanje, postala pravosnažna samo u formalnopravnom smislu, i da u takvom slučaju nije nastupila i materijalna pravosnažnost pobijane presude, to bi značilo da bi nezadovoljna stranka protiv istog upravnog akta imala pravo podnijeti novu tužbu, a da sud ne bi imao pravo odbaciti takvu tužbu pozivom na pravosnažnost presude kojom je odlučeno po ranijoj tužbi i da bi morao meritorno odlučiti i o toj novoj tužbi, što nije dozvoljeno ni po zakonskim propisima, ni po mišljenju pravnih teoretičara koji zastupaju podjelu na formalnu i materijalnu pravosnažnost presuda. Autori koji komentarišu i analiziraju formalnu i materijalnu pravosnažnost presuda ističu da presuda, ukoliko je pra-

<sup>59</sup> Čl. 196 st. 1 i 2 Zakona o parničnom postupku FBiH (bilj. 36): “(1) Presuda koja se više ne može pobijati žalbom postaje pravosnažna. (2) Sud tokom cijelog postupka po službenoj dužnosti pazi je li stvar pravosnažno presuđena, i ako utvrdi da je parnica pokrenuta o zahtjevu o kojemu je već pravosnažno odlučeno odbacit će tužbu”. Čl. 176 Zakona o parničnom postupku FBiH: “(1) Presudom sud odlučuje o zahtjevu koji se tiče glavne stvari i sporednih potraživanja. (2) Ako postoji više zahtjeva, sud će o svim tim zahtjevima odlučiti jednom presudom”.

<sup>60</sup> V. čl. 315 st. 1 Zakona o parničnom postupku (*Sl. nov. FBiH* 42/98 i 3/99), kojima je bilo propisano: “Presuda koja se više ne može pobijati žalbom postaje pravosnažna ako je njome odlučeno o zahtjevu tužbe ili protutužbe”.

<sup>61</sup> V. I. Grbin, Pravomoćnost odluka u parničnom postupku. Dostupno na [http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/IGrbin-Pravomocnost\\_odluka.pdf](http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/IGrbin-Pravomocnost_odluka.pdf) (očitanje 24. 06. 2018). Pri definisanju formalne pravosnažnosti ovaj autor poziva se na više drugih autora: M. Dika, *O biti i granicama pravomoćnosti*, Zagreb 1991, s. 268; S. Triva/V. Belajec/M. Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb 1986, s. 513; L. Ude, *Civilni pravdni postopek*, Ljubljana 1998, s. 244; S. Zuglia, *Građanski parnični postupak FNRJ*, Zagreb 1957, s. 480 i J. Juhart, *Civilno procesno pravo FNR Jugoslavije*, Ljubljana 1961, s. 445.

<sup>62</sup> *Ibid.*, s. 3. I pri definisanju materijalne pravosnažnosti Grbin se poziva na više drugih autora: Dika (bilj. 61), s. 235; Triva/Belajec/Dika (bilj. 61), s. 513; Ude (bilj. 61), s. 244; Zuglia (bilj. 61), s. 480; Juhart (bilj. 61), s. 448.



vosnažna, mora biti pravosnažna i u formalnom i u materijalnom smislu.

Tako naprimjer Triva ističe: *“U teoriji procesnog prava nailazi se na shvaćanje da postoji formalna i materijalna pravomoćnost, koje su različite kvalitete. U suvremenoj procesno-pravnoj teoriji te se podjele napuštaju, jer kada je sudska presuda pravomoćna, ona mora imati oba svojstva. O presuđenoj stvari se ne može više suditi i presuđeni odnosi su autoritativni za sve stranke”*<sup>63</sup>. Oslanjajući se na ovaj stav, Krijan tvrdi kako se u savremenoj procesno-pravnoj teoriji takve teorijske podjele pravosnažnosti napuštaju: *“(.) kada je sudska presuda pravomoćna, ona mora imati oba svojstva”*<sup>64</sup>. Krijan takođe ističe da isti stav slijedi i Krbek tvrdnjom da je presuda, koja u upravnom sporu ima karakter presuđene stvari, postala pravosnažna, što formalno znači da se načelno o istom upravnom predmetu ne može ponovno presuđivati, a u materijalnom smislu da je taj upravni predmet definitivno riješen<sup>65</sup>.

Slično pravno shvatanje sadržano je i u presudi Vrhovnog suda Srbije:

*“Formalna pravosnažnost presude nastupa ako se presuda više ne može pobijati žalbom, a određuje se za svaku stranku posebno i nastupa istekom roka za ulaganje žalbe na kojoj je stranka imala pravo. Materijalna pravosnažnost nastaje kada nastupi i formalna pravosnažnost prema svim strankama i odnosi se na vezanost istog ili svakog drugog suda za sadržinu pravosnažne presude. U materijalnom smislu pobijana presuda je pravosnažna, jer je njome već odlučeno o zahtevu tužbe pa se žalba smatra nedozvoljenom”*<sup>66</sup>.

Zato se čini da je pomenuto pravno stanovište Vrhovnog suda Federacije, osim što je u potpunoj protivnosti sa izričitim zakonskim odredbama kojima se definišu pravosnažnost presude i posljedice pravosnažnosti, u neskladu i sa pravnim doktrinama koje podjelu pravosnažnosti presude na formalnu i materijalnu smatraju izlišnom. Jedino opravdanje koje bilo koji sud može imati za neprimjenjivanje pozitivno-pravnih odredaba bilo kog procesnog ili materijalnog zakona jeste pokušaj očuvanja određenih prava stranaka koja su zaštićena ustavom ili drugim propisima koji imaju jaču pravnu snagu od zakona (kao što su Evropska konvencija o ljudskim pravima i druga međunarodno priznata pravna dokumenta koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini). Međutim, ovakvom praksom Vrhovni sud Federacije nije u službi zaštititi prava

stranaka, nego je bliže povredi nekih od osnovnih prava, kao što su npr. pravo na *pravično suđenje*, pravo na pristup sudu ili, ovisno o konkretnom slučaju, i pravo na imovinu.

Ovakva praksa je posebno problematična kada organi uprave ni u ponovnom upravnom postupku ne postupe po pravnim shvatanjima ili primjedbama suda u pogledu postupka sadržanim u poništavajućoj presudi. Na taj način se pojedine stranke u istoj upravnoj stvari primoravaju na vođenje višestrukih upravnih sporova i time neopravdano izlažu višestrukom plaćanju troškova postupka na čiju naknadu nemaju pravo (osim troškova posljednjeg upravnog spora u kome sud poništi upravni akt i sam riješi upravnu stvar, bez vraćanja organima uprave na ponovno rješavanje). Ovim se upravni organi (indirektno) stimulišu na dalje kršenje prava stranaka, a stranke (indirektno) prisiljavaju da, zbog dugotrajnosti postupka i velikih troškova za koje nemaju pravo naknade, odustaju od daljeg vođenja postupka, a samim tim i do odustanka od ostvarivanja svojih potencijalnih prava, odnosno do prihvatanja potencijalno nezakonitih obaveza.

### 9.3. Argumenti protiv stanovišta Vrhovnog suda Federacije BiH

U argumente o neodrživosti stanovišta Vrhovnog suda da tužilac nema pravo na naknadu troškova upravnog spora kada sud uvaži tužbu, poništi upravne akte i predmet vrati upravnim organima na ponovno rješavanje, ulaze:

1. Odbijanje naknade troškova strankama protivno je u takvim slučajevima principu pravičnosti, odnosno pravu stranke na pravično suđenje, kao i ustavnim principima kojima se štite određena ustavna prava iz kojih proizilazi da praktična primjena svakog pojedinog segmenta upravno-sudskog postupka treba da obezbijedi ostvarenje legitimnih ciljeva stranaka u konkretnom postupku. Posebno je problematično tumačenje konkretnih propisa kojim se strankama – direktno ili indirektno – uskraćuje pristup sudu kao i procesna ravnopravnost. Na ovakav zaključak ukazuje i naprijed pomenuta presuda Ustavnog suda Republike Hrvatske u kojoj se posebno ističe da upravno-sudski postupak ne može biti pravičan ako se ne osigura da stranka koja spor izgubi protivnoj stranci plati troškove postupka koji su, u biti, izazvani nezakonitim aktom ili postupanjem države ili javnopravnih tijela.
2. Aktuelni Zakon o upravnim sporovima ne sadrži posebne odredbe o postupku koje se tiču troškova upravnog spora, pa se na osnovu odredaba člana 55 tog zakona shodno primjenjuju odgovarajuće odredbe Zakona o parničnom postupku. Pri tom nijedan od tih zakona ne dopušta naknadnu mogućnost dosuđenja troškova pravosnažno okončanog parničnog postupka. Naprotiv, Zakon o parničnom postupku propisuje da će o zahtjevu za naknadu troškova sud odlučiti u presudi ili rješenju kojim se završava postupak

<sup>63</sup> S. Triva, *Gradansko procesno pravo*, Zagreb 1978, ss. 499-527.

<sup>64</sup> P. Krijan, *Komentar Zakona o upravnim sporovima Federacije BiH sa sudskom praksom*, Sarajevo 2001, s. 267.

<sup>65</sup> *Ibid.* Krijan se ovdje poziva na I. Krbeka, *Pravo javne uprave FNRJ - III knjiga*, Zagreb 1962, s. 346.

<sup>66</sup> Vrhovni sud Srbije, Gž. br. 2029/97 od 17. 03. 1997 – P. br. 1807/93 od 05. 04. 1993.



pred tim sudom. Ovo isključuje mogućnost naknadnog podnošenja zahtjeva i priznavanje troškova upravnog spora u nekom novom upravno-sudskom postupku.

3. Troškovi upravnog spora i troškovi upravnog postupka su dvije različite vrste troškova, koji se ostvaruju u dvije različite vrste postupka (upravnom i sudskom), i regulisani su različitim procesnim zakonima, dok se odredbe člana 397 stav 3 Zakona o parničnom postupku, na koje se poziva Vrhovni sud Federacije odnose na dvije različite faze u istoj pravnoj stvari u parničnom postupku.

4. Postupak u upravnom sporu nije nastavak upravnog postupka (ili jedna od faza tog postupka), nego posebna vrsta sudskog postupka.

5. Za razliku od upravnog akta, presuda prvostepenog suda donijeta u upravnom sporu uvijek postaje pravosnažna, kako u formalno-pravnom, tako i u materijalno-pravnom smislu. Zbog toga ne stoji argument Vrhovnog suda da presuda kojom sud uvaži tužbu, poništi upravne akte i predmet vrati upravnim organima na ponovno rješavanje, postaje pravosnažna samo u formalno-pravnom smislu.

6. Troškovi postupka se i u parničnom postupku i upravnom sporu i u svim ostalim vrstama sporova i postupaka dosuđuju ukoliko stranka uspije u postupku i ako su troškovi bili nužni i propisani zakonom. U slučaju da sud udovolji zahtjevu iz tužbe za poništenje pobijanog upravnog akta i takav akt poništi, a predmet vrati upravnom organu na ponovno rješavanje (na primjer: zbog nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja) stranka je u cijelosti uspjela u konkretnom upravno-sudskom postupku. Zbog toga ona ima pravo na naknadu troškova od stranke koja je takve troškove izazvala i to bez obzira na konačan uspjeh stranke u kasnije, jednom ili više puta, ponovljenom upravnom postupku ili upravnom sporu.

7. Pravno stanovište Vrhovnog suda Federacije u suprotnosti je sa praksom svih ostalih sudova u Bosni i Hercegovini koji odlučuju o takvim pitanjima (Suda Bosne i Hercegovine, Vrhovnog suda Republike Srbije, te okružnih sudova u Republici Srpskoj), a vrlo vjerovatno nije u skladu ni sa sudskom praksom velike većine evropskih i vanevropskih država koje strankama priznaju pravo na troškove u upravnom sporu<sup>67</sup>.

## 10. Zaključci, prijedlozi i sugestije

Upravni spor je sam po sebi vrlo specifična vrsta sudskog postupka, a jedna od njegovih najvažnijih karakteristika je postojanje suštinske neravnopravnosti stra-

naka u postupku. Ona se ogleda u činjenici da se radi o postupku u kome pojedinac (fizičko ili pravno lice) nastupa protiv države, odnosno njenih pojedinih organa, organizacija, institucija ili drugih oblika organizovanja koji imaju javna ovlaštenja.

Pošto se i upravni i sudski postupak vode pred državnim organima (upravnim i sudskim), država je u svakom od tih postupaka posredno i neposredno *stranka* koja učestvuje u postupku: ona je stranka čiji organ vodi postupak. Zato se u takvim postupcima može očekivati određena doza (makar i nesvjesne) pristrasnosti upravno-sudskih organa koji vode ovakve vrste postupaka. Čini se da ta činjenica zahtijeva znatno veću i svestraniju pažnju u pogledu procesne i druge ravnopravnosti stranaka u postupku. To se svakako odnosi i na troškove postupka, odnosno njihovu vrstu, visinu i mogućnost dosuđivanja u upravnom sporu. Stoga se čini da svako uskraćivanje ili ograničavanje naknade troškova strankama koje uspiju u upravnom sporu ima dodatnu težinu i dovodi u pitanje objektivnost i nepristrasnost sudova, kao i ostvarivanje prava stranaka na procesnu ravnopravnost u postupku. Pored toga, povećana pažnja u pogledu pitanja koja se tiču naknade troškova u upravnom sporu neophodna je i radi što lakšeg i efikasnijeg ostvarivanja drugih ustavnih prava stranaka u postupku, a posebno prava na pristup sudu.

Iz svega slijedi da su troškovi u upravnim sporovima (posebno troškovi sudskih taksa) u Bosni i Hercegovini visoki i da nisu u srazmjeri sa materijalnim mogućnostima većine stranaka u postupku. To je jasno ako se iznos sudskih troškova uporedi sa visinom plata i penzija. Mišljenja sam da bi se moralo razmisliti o neophodnim izmjenama i dopunama zakona o upravnim sporovima i zakona o sudskim taksama kako bi se smanjili sudski troškovi (posebno oni na čiju visinu država i njeni organi mogu uticati – sudske takse i advokatske usluge). Tako bi se njihova visina prilagodila materijalnim mogućnostima stranaka, odnosno, doveli bi se u optimalan omjer sa najnižim platama i penzijama (smisleno bi bilo vezivanje njihove visine za određeni procenat visine najniže plate za zaposlene, odnosno najniže penzije za pensionere, i sl.).

U tom smislu bi trebalo razmotriti mogućnost izmjene domaćeg zakonodavstva na svim nivoima propisivanjem vrijednosti spora u svim upravnim sporovima kao *neprocjenjive*. Čini se, naime, da u upravnom sporu ne postoji valjano opravdanje za plaćanje takse na osnovu vrijednosti spora i da objektivno procijenjena visina takse treba da zavisi od složenosti predmeta ili nekih drugih objektivnih parametara, a ne od faktora koji se tiču vrijednosti predmeta spora. U tom smislu treba se podsjetiti da je u Republici Hrvatskoj već izvršena takva reforma, jer je posljednjim izmjenama Zakona o upravnim sporovima propisano da su svi predmeti u upravnim sporovima *neprocjenjive* vrijednosti<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Autoru nije poznato da li su stranke povodom odluka Vrhovnog suda FBiH podnosile apelacije Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, odnosno da li su se tim povodom obraćale Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu, zbog čega se ovaj tekst ne poziva na sudsku praksu tih sudova o ovom pitanju.

<sup>68</sup> Čl. 72 st. 2 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima RH (bilj. 21): "Vrijednost predmeta spora smatra se neprocjenjivom".

(s tim što Zakon o sudskim pristojbama u Republici Hrvatskoj još nije usaglašen sa tom zakonskom inovacijom)<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> V. čl. 34 Zakona o sudskih pristojbama RH (bilj. 25): “U upravnim sporovima plaća se pristojba prema vrijednosti predmeta spora kada je predmet spora procjenjiv, ako ovim Zakonom i Tarifom sudskih pristojbi nije drukčije određeno. Procjenjiv je onaj upravni spor čija se vrijednost može nesumnjivo utvrditi. Sud odlučuje prema slobodnoj ocjeni, je li vrijednost predmeta spora procjenjiva ili neprocjenjiva. Vrijednost procjenjivog spora utvrđuje se po odredbama koje važe za utvrđivanje vrijednosti predmeta spora u parničnom postupku. Protiv odluke o utvrđivanju vrijednosti

Takođe bi bilo smisleno u domaće zakone koji regulišu plaćanje sudske takse uvesti rješenje prema hrvatskom modelu. U upravnom sporu sudske takse se plaćaju samo ako sud odbije ili odbaci tužbu i plaćanje se vrši (i na tužbe i na presude) tek nakon pravosnažnosti sudske odluke<sup>70</sup>.

predmeta spora radi naplate pristojbe nije dopuštena žalba”.

<sup>70</sup> V. čl. 5 Zakona o sudskih pristojbama RH (bilj. 25), koji glasi: “Pristojbe u upravnom sporu plaćaju se samo ako sud odbije ili odbaci tužbu. Pristojbu iz stavka 1. ovoga članka, pristojbeni obveznik dužan je platiti u roku osam dana od dana primitka naloga za plaćanje pristojbe”.

## Zusammenfassung

### *Kosten des streitigen verwaltungsrechtlichen Verfahrens*

*Die Arbeit behandelt das Problem der Erstattung der verschiedenen Kosten von streitigen verwaltungsrechtlichen Verfahren vor den Gerichten von Bosnien und Herzegowina. Der Autor stellt Lösungen aus der Region vor und kommt zu dem Schluss, dass die Praxis des Obersten Gerichtshofs der Föderation von BiH aus mehreren Gründen rechtlich problematisch ist. Die Rede ist von Fällen, in denen ein Verwaltungsakt aufgehoben und an das erstinstanzliche Organ zurückverwiesen wird, das ihn erlassen hat. Die Gerichte folgen der Meinung des Obersten Gerichtshofs der Föderation von BiH und weigern sich die Kosten der Partei zuzusprechen, die ihr Ziel erreicht hat: Aufhebung oder Aussetzung eines Verwaltungsakts. Nach Ansicht des Obersten Gerichtshofes der Föderation von BiH sind die Kosten des Rechtsstreits nicht der Partei zuzuerkennen, die den Prozess "gewonnen" hat, weil der Verwaltungsakt aufgrund der Aufhebung und Zurückverweisung nun aufgrund eines Urteils neu zu erlassen ist. Der Autor zeigt, dass eine solche Position weder in den Lehrpositionen noch in den Gesetzen begründet ist und schlägt eine Änderung des bestehenden Gesetzes und die Änderung der Gerichtspraxis in der Föderation BiH vor. Das streitige verwaltungsrechtliche Verfahren ist keine Fortsetzung des Verwaltungsverfahrens (oder einer der Verfahrenphasen), sondern eine besondere Art von Gerichtsverfahren. Wenn das Gericht der Forderung des Klagsantrags auf Aufhebung des strittigen Verwaltungsaktes stattgibt und die Sache wieder dem Verwaltungsorgan zurückschickt (zB aufgrund der unvollständigen und fehlerhaften Ermittlung des Sachverhalts), ist die Partei vollumfänglich im konkreten verwaltungsgerichtlichen Verfahren erfolgreich gewesen. Daher hat sie auch das Recht, die Kosten des Verfahrens zugesprochen zu bekommen, die die gegenüberliegende Seite (dh die Verwaltungsbehörde) verursacht hat und das unabhängig von dem letztendlichen Erfolg in einem späteren ein- oder mehrmaligen Verwaltungsverfahren oder in einem streitigem verwaltungsgerichtlichen Verfahren.*