

1. UVOD

Rješavanje o pravima i obavezama pojedinaca u upravnim stvarima jedna je od najvažnijih a ujedno i najosjetljivijih zadataka državne uprave i drugih državnih tijela, preduzeća, ustanova i drugih pravnih pravnih lica, kad u obavljanju javnih ovlasti, odnosno povjerenih javnih ovlaštenja u upravnim stvarima neposredno primjenjujući pravne propise, rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima građana, pravnih lica i drugih stranaka.

U slučaju donošenja nezakonitih i nepravilnih upravnih akata direktno se vrijeđaju prava i pravni interesi građana i drugih osoba, ali i javni interes. Zato je zakonito i pravilno postupanje nadležnih organa u rješavanju upravnih stvari od posebnog značaja za ostvarivanje pravne države i vladavine prava. Dobro i adekvatno uređen upravni postupak garancija je donošenja zakonitih i pravilnih upravnih akata.

Do kodifikacije pravila upravnog postupka u svijetu došlo je izrazito kasno, tek 1925. godine u Austriji. Stara Jugoslavija je već 9. novembra 1930. godine donijela Zakon o opštem upravnom postupku. U novoj Jugoslaviji za razvoj upravnog procesnog prava značajno je donošenje prvog Zakona o opštem upravnom postupku 19. decembra 1956. godine koji je od svog donošenja mijenjan četiri puta.

Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine donijelo je posebnu Uredbu sa zakonskom snagom o preuzimanju Zakona o opštem upravnom postupku – prečišćeni tekst, koji je tim činom postao republički zakon. Kao i druge zemlje nastale raspadom SFRJ, u procesu preuzimanja bivše savezne regulative, Bosna i Hercegovina preuzela je i ZUP. U tom smislu na nivou Bosne i Hercegovine i dalje vrijede pravila preuzetog ZUP-a jer je Dejtonskim ustavom predviđen pravni kontinuitet zatečene regulative.

Na entitetskom nivou situacija je različita. Na području Federacije Bosne i Hercegovine Zakon o upravnom postupku stupio je na snagu 28.01.1998. godine. Zakon je pretrpio prve izmjene već u 1999. godini.

Republika Srpska donijela je Zakon o opštem upravnom postupku koji je stupio na snagu 26.03.2002. godine. Do tog vremena u ovom entitetu je primjenjivan Zakon o opštem upravnom postupku bivše SFRJ. Za područje Brčko, kao distrikta Bosne i

Hercegovine vrijedi Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta BiH koji je od svog donošenja pretrpio niz izmjena.

Ustavni okvir upravnog djelovanja sadržan je u načelu vladavine prava tako da predstavlja osnov zaštite zakonom utvrđenih javnih interesa, i osnov ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku.

U središte upravnog rada postavljen je pojam upravnopravnog odnosa, koji predstavlja pravni odnos (društveni odnos koji je regulisan pravnim normama), u koji stupaju državni organi, najčešće organi državne uprave, kao i organizacije kada vrše javna ovlaštenja, sa pojedincima, organizacijama i drugim pravnim licima u vezi sa rješavanjem upravne stvari. Zbog pravne prirode ovog odnosa od velike važnosti je dosljedno ostvarivanje ljudskih prava i sloboda garantovanih Ustavom, kroz proces rješavanja o pravima i obavezama subjekata. Ostvarivanje ovog cilja nije moguće bez procesnih garancija koje obezbjeđuje dobro uređen i dobro primjenjen procesni zakon.



Upravni postupak predstavlja skup pravno uređenih radnji i procesnih odnosa nadležnog organa i drugih učesnika pri primjenjivanju propisa na konkretne životne slučajeve u kojima je angažovan (i) javni interes.

U upravnom postupku u našoj zemlji prihvaćen je princip dvostepenosti, što znači da se protiv prvostepenog rješenja može podnijeti žalba, ali protiv drugostepenog rješenja su isključena redovna pravna sredstva. U tim slučajevima primjenjuju se vanredna pravna sredstva (vanredni pravni lijekovi), koje u ovom radu nećemo objašnjavati.

Posmatrano sa praktičnog stanovišta donošenje rješenje je najvažnija faza postupka. Procesne radnje koje se sprovode u upravnom postupku usmjerene su i vrše se u cilju

donošenja rješenja. Rješenje je upravni akt kojim se odlučuje o predmetu postupka i meritorno pravno rješava upravna stvar. Rješenjem se odlučuje o priznavanju određenog prava ili utvrđivanju neke obaveze za građane, pravne i druge osobe, odnosno rješava neki njihov pravni interes. Organ nadležan za rješavanje donosi rješenje na podlozi utvrđenih činjenica u postupku u pravnoj stvari koja je bila predmet postupka. Donošenje rješenja u upravnom postupku je najvažniji pravni učinak tog postupka, jer se rješenjem formalnopravno iskazuje rezultat neposredne primjene materijalnih propisa u upravnom postupku.

Rješenje uvijek proizvodi neposredni pravni učinak zasnivajući, mjenjajući ili ukidajući neki pravni odnos ili deklaratorno utvrđujući neko stanje. Donosi se, najčešće, prema pravilima upravnog postupka, kao i prema pravilima posebnih upravnih postupaka koji su propisani posebnim zakonima, a na osnovu činjenica utvrđenih u tom postupku. Ono što prethodi donošenju rješenja je provođenje odgovarajućeg dokaznog postupka u kojem nadležni organ utvrđuje činjenice i okolnosti koje su od važnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja u upravnoj stvari koja je predmet postupka.

Rješenje se uvijek donosi na podlozi samo onih činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku kao i u upravnoj stvari koja je predmet tog postupka. Ima pravni značaj javne isprave i njime se dokazuje ono što je njime riješeno. Donošenjem rješenja završava se prvostepeni upravni postupak.

U upravnom postupku postoje razna pravna sredstva (redovna i vanredna) čija je svrha otklanjanje formalnih (procesnih) i materijalnih grešaka iz postupka. Najčešće korišteno pravno sredstvo, koje spada u redovna pravna sredstva, jeste žalba.

Žalba je jedan od najstarijih instituta administrativnog prava koji se pojavio zajedno sa prvom organizacijom javne uprave. Preobražavanjem policijske u pravnu državu i kodifikacijom opšteg upravnog postupka, žalba je uvedena, uređena i usavršena kao procesnopravna ustanova kojoj se daje pojačani i stabilniji pravni značaj, odnosno specijalna svrha: da pruži pouzdanu, konačnu upravnu pravnu zaštitu građanima i strankama od povreda njihovih prava i pravnih interesa, učinjenih nezakonitim pravnim aktima.¹

Žalba je redovni pravni lijek, odnosno pravno sredstvo koje se uvijek može koristiti, osim, naravno, u slučajevima kada je zakonom žalba izričito isključena.

¹ Kostić, L. (1939): "Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije", Pravni fakultet, Beograd, str. 11.

Žalba se podnosi po završetku prvostepenog postupka, odnosno na prvostepeno rješenje ili na njegovo nedonošenje (ćutanje uprave). Postupak koji se vodi po žalbi naziva se i drugostepeni postupak i vodi ga drugostepeni organ, iako postoje situacije kada prvostepeni organ radi po žalbi, o ćemu ćemo više reći kasnije u toku rada.

Žalba kao ustavna kategorija, odnosno druga pravna zaštita prava i pravnih interesa stranke, znaći da protiv prvostepenih upravnih akta ne mogu biti isključeni kumulativno i žalba (kao redovan pravni lijek upravne kontrole), i tužba u upravnom sporu, odnosno drugom sudskom postupku kao vanupravna kontrola zakonitosti. Žalba može biti isključena u određenim upravnim stvarima posebnim odnosno materijalnim zakonom iz određene oblasti, o ćemu ćemo više reći u ovom radu.

U nastavku ovog rada imaćete priliku proćitati neke osnovne ćinjenice (iz zakona i drugih akata) vezane za sam pojam žalbe, njene karakteritike, osnovne dijelove, pravno djelovanje, kao i postupke koje organi preduzimaju po žalbi i to prvenstveno drugostepeni organi, vezano za temu rada.