

I. UVOD

1. Uvodne napomene

Upravni postupak čine procesna pravila o redu i obliku radnji pri donošenju upravnih akata kao i obliku tih akata. Svrha tih pravila je da se utvrdi način djelovanja tijela državne uprave i drugih državnih tijela, te pravnih osoba koje djeluju na temelju javnih ovlasti kad primjenjuju materijalnopravne propise na konkretni slučaj i sredstva kojima se pritom mogu služiti, a sve u cilju pravilnog rješavanja stvari. Ali i pored toga, razrađeni upravni postupak se ne može zamisliti bez precizno propisanih pravila kojima se utvrđuju prava i obveze stranaka koje sudjeluju u postupku kako bi se osigurala zaštita njihovih legitimnih prava.

Za postupak koji prethodi donošenju rješenja važe odredbe pravila procedure utvrđene Zakonom o upravnom postupku i te odredbe nazivaju se načela (*lat. regula iuris= pravno pravilo, pravni propis, pravno načelo koje određuje način rada*). Temeljna načela upravnog postupka (u daljem tekstu „načela“) propisana su i utvrđena Zakonom o upravnom postupku, a neka načela su izvedena iz osnovnih načela i instituta zakona.¹ Poštivanje tih načela treba osigurati stvaranjem potrebne činjenične i pravne podloge za pravilno rješavanje upravne stvari, odnosno pravilno donošenje rješenja.

2. Pojam načela upravnog postupka i njihov značaj

Isto kao i pravo općenito, i načela upravnog postupka predstavljaju sredstvo, pa budući da svako sredstvo ima svoju svrhu, tako i načelima upravnog postupka ostvarujemo određene ciljeve. Ustanovljavanjem načela prethodila je želja zakonodavca za ostvarivanjem određene svrhe i ciljeva. Pravilno primjenjivati načela znači ostvariti njihovu svrhu, a samim tim ostvariti i cilj zakona. Stoga svatko tko provodi Zakon o upravnom postupku postupa nezakonito ako načela provodi suprotno njihovoj svrsi. Prema tome, ispitivanjem svrhe načela i njihovo pravilno tumačenje i primjena u skladu s ciljem radi kojeg su ustanovljena, obveza su svakoga tko primjenjuje Zakon o upravnom postupku.²

Ako se općenito promatra Zakon o upravnom postupku, sa sigurnošću možemo reći da njegovu bit čine načela upravnog postupka. Polazeći od ovakvog određenja dovoljno je već razmatranjem načela i njihovih obilježja zaključiti kako organi i institucije trebaju postupati kada im je povjereno rješavanje u upravnim stvarima. Samo strogim poštivanjem načela upravnog postupka može se doći do materijalne istine i da se zaštite prava stranaka kao i općedruštveni interesi.

Načela upravnog postupka čine okosnicu Zakona o upravnom postupku i sadržana su u svakom institutu upravnog postupka. Zbog svoje važnosti, svi organi pri rješavanju upravne stvari obvezni su se u svemu pridržavati načela upravnog postupka. Kolika je važnost načela ogleda se u činjenici da se sve ostale odredbe Zakona o upravnom postupku tumače prema njima. Načela predstavljaju smjernice službenoj osobi koja vodi postupak kako treba postupati prilikom rješavanja upravnih stvari, a službena osoba mora voditi računa da ona dođu do punog izražaja. Cilj i smisao načela upravnog postupka trebaju dati pravac upravnog postupanja, a ujedno obvezuje primjenjivače zakona da ih se strogo pridržavaju bez obzira na činjenicu je li postupak pokrenut po službenoj dužnosti ili po prijedlogu stranke i neovisno o tome da li stranci treba priznati neko pravo ili pak da joj se nametne određena obveza. Poštivanje načela upravnog

¹ Zakon o upravnom postupku BiH je objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj: 29/2002 od 12.10.2002.godine, a stupio na snagu 20.10.2002.godine. Izmjene i dopune Zakona su objavljene u „Službenom glasniku BiH“, broj: 12/2004 od 14.04.2004.godine koje su stupile na snagu 22.04.2004.godine.

² Tako Zakon o upravnom postupku BiH predviđa mogućnost poništavanja upravnog akta putem drugostupanjskog organa kada povodom žalbe utvrdi da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi utjecala na rješavanje stvari. (članak 229.). Zakon, međutim ovlašćuje drugostupanjski organ da odbije žalbu kada nađe da je u prvostupanjskom postupku bilo nedostataka, ali su oni takvi da nisu mogli utjecati na rješavanje stvari. (članak 228.)

postupka predstavlja garanciju strankama za pravilnu primjenu materijalnih propisa kao i garanciju da će njihova prava i pravni interesi biti zaštićeni. Nepoštivanje načela upravnog postupka od strane organa koji vodi upravni postupak za posljedicu može imati poništavanje, ukidanje, izmjenu i oglašavanje upravnog akta ništavim.

Povrede načela upravnog postupka sankcionirane su Zakonom o upravnom postupku na način da se neke povrede načela upravnog postupka smatraju prekršajima.³

3. Podjela načela

Ako se i samo malo razmotri sadržaj Zakona o upravnom postupku može se izvršiti podjela načela i to na temeljna (osnovna) i izvedena načela upravnog postupka.

Osnovna načela upravnog postupka koja su razrađena odredbama sva četiri zakona: Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Distrikt Brčko BiH imaju osobit značaj za primjenu Zakona o upravnom postupku u praksi.⁴

U temeljna (osnovna načela) spadaju: načelo zakonitosti, zaštita prava i sloboda građana i zaštita javnog interesa, načelo transparentnosti, načelo javnosti, načelo efikasnosti, načelo materijalne istine, načelo saslušanja stranke, ekonomičnost postupka, pomoć neukoj stranci, ocjena dokaza, samostalnost u rješavanju, pravo žalbe, konačnost rješenja, pravomoćnost rješenja i upotreba jezika i pisma.

U izvedena načela mogu se svrstati slijedeća načela: načelo oficijelnosti, načelo dispozitivnosti, istražno načelo, načelo pravne sigurnosti, načelo zaštite legitimnih očekivanja, načelo odgovornosti, načelo pismenosti i usmenosti, načelo posrednosti i neposrednosti, načelo koncentracije, privatno ili stranačko načelo, načelo jednakosti, načelo zabrane diskriminacije, načelo proporcionalnosti (srazmjernosti), načelo brižljivog vođenja upravnog postupka itd.

II. TEMELJNA NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA

1. Uvod

Radi zaštite prava i interesa stranaka i zaštite objektivne zakonitosti, zakonodavac je ne samo propisao osnovna načela upravnog postupka i njihovo strogo poštivanje već i njihovo nepoštivanje sankcionirao brojnim odredbama. Temeljnim načelima upravnog postupka određena su temeljna prava i dužnosti stranaka u upravnom postupku, te prava i dužnosti kao i ograničenja u postupanju organa u provođenju upravnog postupka. Iz osnovnih načela i instituta upravnog postupka proizlaze izvedena načela upravnog postupka i dosljednom primjenom i poštivanjem osnovnih načela ne bi trebala izostati ni zakonita primjena izvedenih načela. Očito je shvatljiva briga koju je zakon posvetio osnovnim načelima upravnog postupka propisujući ih u svom prvom

³ Za učinjene prekršaje Zakonom o upravnom postupku je između ostalog propisano da će se novčanom kaznom kazniti i institucija koja ima javne ovlasti i odgovorna osoba u organu uprave, a nadležna upravna inspekcija može zahtijevati pokretanje postupka odgovornosti protiv rukovoditelja organa uprave, rukovoditelja institucije koja ima javna ovlaštenja i ovlaštene službene osobe koja vodi upravni postupak, kao i disciplinski postupak protiv ovih osoba. Budući da nadzor nad provođenjem Zakona o upravnom postupku obavlja Ministarstvo pravde i ministarstva nadležna za poslove pravosuđa i uprave, kontrolu upravnog rješavanja obavlja upravna inspekcija koja je u sastavu tih organa. Za prekršaje učinjene prema Zakonu o upravnom postupku, prekršajni postupak se vodi po Zakonu o prekršajima.

⁴ Zakon o upravnom postupku F BiH objavljen je u „Službenim novinama F BiH“, broj: 1/1998 od 20.01.1998.godine, a stupio na snagu 28.01.1998.godine. Izmjene i dopune Zakona su objavljene u „Službenim novinama F BiH“, broj 48/1999 od 03.12.1999.godine koje su stupile na snagu 11.12.1999.godine. Zakon o opštem upravnom postupku RS je objavljen u „Službenom glasniku RS“, broj: 13/2002. od 18.03.2002.godine koji je stupio na snagu 26.03.2002.godine. Zakon o upravnom postupku BD BiH je objavljen u „Službenom glasniku BD BiH“, broj: 3/2000 od 28.08.2000. godine, a stupio je na snagu 05.09.2000.godine. Ispravka Zakona je objavljena u „Službenom glasniku BD BiH“, broj: 5/2000 od 31.10.2000.godine, 9/2002 od 25.07.2002.godine i 8/2004 od 30.03.2004.godine, a izmjene i dopune Zakona su objavljene u „Službenom glasniku BD BiH“, broj: 8/2003.od 21.05.2003.godine koje su stupile na snagu 29.05.2003.godine i 25/2005 od 13.10.2005.godine, stupile su na snagu 21.10.2005.godine.

dijelu. Samo propisivanje načela ne daje garanciju da će oni i zaista biti primjenjeni, pa je zakonodavac nepoštivanje njihove primjene sankcionirao brojnim odredbama, te time učvrstio zaštitu objektivne zakonitosti i zaštitu prava i interesa stranaka. Zbog te svoje važnosti, načela upravnog postupka moraju doći do punog izražaja u rješavanju svih upravnih stvari.

Kao što je već spomenuto, u osnovna načela spadaju: *načelo zakonitosti, zaštita prava i sloboda građana i zaštita javnog interesa, načelo transparentnosti, načelo efikasnosti, načelo materijalne istine, načelo saslušanja stranke, ekonomičnost postupka, pomoć neukoj stranci, ocjena dokaza, samostalnost u rješavanju, pravo žalbe, konačnost rješenja, pravomoćnost rješenja i upotreba jezika i pisma.*

2. NAČELO ZAKONITOSTI

2.1. Uvod

Načelo zakonitosti u upravnom postupku je rigorozan zahtjev i znači da su svi organi i institucije koje postupaju u upravnim stvarima dužni da rade i rješavaju na temelju zakona i na zakonu zasnovanim propisima. Naime, u svakoj suvremenoj pravnoj državi zakon je osnov i okvir djelatnosti državnih organa i dejstvo njihovih akata proizlazi iz zakona koji određuje njegovu sadržinu, a ne iz položaja državnog organa, odnosno njegovog donositelja.⁵ Organi, institucije i ovlaštene osobe dužni su da pravilno primjenjuju materijalne pravne odredbe na konkretan slučaj, da pravilno rješavaju pravno pitanje, da postupaju po pravilima upravnog postupka kako u pogledu svoje stvarne i mjesne nadležnosti tako i u pogledu izvođenja procesnih radnji i procesnih odnosa sa strankama u postupku.

Načelo zakonitosti u užem (pravnom) smislu u području upravnog akta znači njegovu vezanost za pravna pravila. Donositelj upravnog akta stoga mora respektirati sve okvire koje mu određuje zakon (pravna norma) i to ne samo predmet o kome treba odlučiti, već i u odnosu na postupak donošenja, te oblik akta. Obveza takvog postupanja prema načelu zakonitosti predstavlja pravila, dakle posrijedi su nadležnost donositelja, procedure donošenja, oblik akta i njegov sadržaj.

2.2. Temeljne značajke načela

Pravna vezanost upravnog akta je njegovo posebno svojstvo i naziva se još i načelo zakonitosti. Pravna vezanost, odnosno načelo zakonitosti se isključivo odnosi na organ koji rješava upravnu stvar i ima dvojako dejstvo. Prvo; nadležni organ može odlučivati o pravima i obvezama u konkretnoj upravnoj stvari samo kada to predviđa zakon i drugo; o upravnoj stvari može odlučivati samo na način kako je to propisano zakonom.

„Konceptija zakonitosti, primjenjena na upravni akt, znači nedopustivost da se bez zakonske osnove upotrijebe prinudna sredstva koja proizlaze iz izvršnog karaktera jednog autoritativnog akta s jednostranim uređivanjem prava i obveza stranaka. Stoga zakonitost upravnog akta mora obuhvatiti sve njegove bitne elemente (nadležnost, formu, osnovna pravila postupka, svrhu).“⁶

Načelo zakonitosti i način njegove zaštite kao i djelotvornost ovog načela, predstavlja srž djelatnosti svake pravne države. To je ujedno i ustavno načelo i predstavlja najvažniji dio pravnog

⁵ Za razliku od Ustava Bosne i Hercegovine u Republici Hrvatskoj, prema odredbi članka 19. stavak 2. Ustava zajamčena je „sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti.“ Prema tome, U RH nije pravno moguće ni zakonom isključiti sudsku zaštitu, jer je Ustav generalno odredio da je zajamčena sudska kontrola tih akata bez izuzetka. *Ustavno pravo*, Branko, Smerdel; Smiljko, Sokol, Zagreb, 1998. godina.

⁶ Ivo, Borković, *Upravno pravo*, Zagreb, 2002, str. 69.

sustava i pravnog značenja određenog društvenog sistema.⁷ Načelo zakonitosti je proklamirano kao najviše načelo u svim pravnim sistemima, pa tako i u pravu Bosne i Hercegovine i njenim entitetima: Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Distrikt Brčko BiH. Za područje državne uprave ovo načelo ima izuzetno značenje u pravnoj regulaciji načela zakonitosti za obavljanje poslova državne uprave. Postoje opća pravila o toj zakonitosti (svi pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu).⁸ Međutim, nije samo dovoljno propisati obvezu pridržavanja zakona, već je potrebno izgraditi sustav institucija zaštite, koji će omogućiti građanima da zaštite svoja subjektivna prava. Gdjegod se proklamira neko pravo, mora postojati pravno sredstvo za njegovu zaštitu, u suprotnom će to zajamčeno pravo ostati samo mrtvo slovo na papiru. Po svojoj pravnoj važnosti ovo načelo spada u grupu najjačih načela upravnog postupka.

Načelo zakonitosti se najpotpunije ostvaruje upravo kroz upravne postupke, a vladavina prava predstavlja suštinu i cilj načela zakonitosti, pa je uprava dužna u svom djelovanju postupati u okvirima zakona.

Zbog toga je načelo zakonitosti, temeljno i najvažnije načelo Zakona o upravnom postupku. Načelno, suština tog načela temelji se na tome, da su organi koji rješavaju u upravnim stvarima, dužni rješavati te stvari na temelju zakona i drugih propisa.

Da bi se ostvarilo načelo zakonitosti u upravnom postupku, potrebno je da se organ koji rješava upravnu stvar u svemu pridržava materijalnopравnih propisa koje primjenjuje u rješavanju konkretne upravne stvari, kao i odredaba Zakona o upravnom postupku o nadležnosti za vođenje postupka, zatim o provođenju postupka, o donošenju rješenja itd. Dakle, načelo zakonitosti pretpostavlja i *formalnopравnu i materijalnopравnu zakonitost*.

O materijalnopравnoj nezakonitosti radit će se u slučaju povrede materijalnog propisa koji regulira konkretan društveni odnos, odnosno konkretne situacije koje su od životnog interesa za građane i druge osobe.⁹

Formalnopравna nezakonitost postoji kada organ koji rješava konkretan društveni odnos ne postupi po pravilima koja reguliraju način postupanja, odnosno kada ne postupaju po pravilima koja reguliraju procesna pitanja propisana Zakonom o upravnom postupku.¹⁰

Prema tome, povreda bilo koje nezakonitosti, ovisno od njene težine i vrste, može dovesti do poništavanja, ukidanja, stavljanja van snage, mijenjanja pobijanog upravnog akta, a zakonitost osporenog rješenja cijenit će se prema propisima koji važe u času donošenja rješenja.¹¹

S druge strane, za dosljedno poštovanje i pridržavanje načela zakonitosti potrebno je dobro poznavanje materijalnih propisa koji reguliraju konkretan društveni odnos i dobro poznavanje odredbi Zakona o upravnom postupku.¹²

⁷ „Radi ostvarivanja Ustavom i zakonom utvrđenih društveno-ekonomskih i političkih odnosa i radi zaštite prava i sloboda i prava čovjeka i građanina, svojine, prava poduzeća i drugih organizacija i zajednica i društveno-političkih zajednica, osigurava se zaštita ustavnosti i zakonitosti.“ *Ustav Bosne i Hercegovine*, članak 121.

⁸ „Svi pojedinačni akti i mjere organa uprave i drugih državnih organa koji vrše izvršne i upravne poslove, kao i pojedinačni akti poduzeća i drugih organizacija i zajednica koje oni donose u vršenju javnih ovlaštenja, moraju se zasnivati na zakonu ili na drugom zakonito donesenom propisu.“ *Ustav Bosne i Hercegovine*, članak 129.

⁹ „Kada nakon smrti nositelja stanarskog prava, davatelj stana na korištenje odbije sklopiti ugovor o korištenju stana sa članom njegovog obiteljskog kućanstva, smatrajući da po članku 21. stavak 2. u svezi sa člankom 6. stavak 2. Zakona o stambenim odnosima nema pravo nastaviti sa korištenjem predmetnog stana, za rješavanje spornog odnosa ne postoji sudska nadležnost, već nadležnost tijela uprave, kako je je to izrijekom propisano člankom 28. Zakona o stambenim odnosima.“, *Izvod iz Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: Rev-337/02, od 05.02.2004. godine*, Sudska praksa domaća i strana, broj: 7, 2005.

¹⁰ Spor iz pravnog odnosa po osnovu zakupa ne spada u nadležnost upravnih organa“ *Presuda Vrhovnog suda Republike Srpske, Uvl-13/95, od 31.07.1997. godine*, (citirano prema: Sudska praksa domaća i strana, broj 6, 2004. godina, str. 69)

¹¹ „Prema odredbama članka IX.5.(1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine o vremenskom i prostornom važenju ranijih zakona koji su bili na snazi na dan stupanja na snagu tog Ustava, raniji republički zakoni ((SR BiH i R BiH) mogu se primjenjivati na teritoriji Federacije i poslije 30.03.1994. godine ukoliko nisu u suprotnosti s Ustavom i na odnose koji nisu uređeni zakonima Federacije, a nakon donošenja federalnih zakona i njihovog stupanja na snagu, ne mogu se primjenjivati republički zakoni, nego samo federalni zakoni.“