

УВОД

Право на жалбу је темељно, Уставом зајамчено процесно право грађана сваке демократски организоване и уређене државе. Ово право спада у категорију основних људских права

„Свако има право на једнаку заштиту својих права у поступку пред судом и другим државним органом и организацијом.“¹

„Свакоме је зајамчено право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се рјешава о његовом праву или на законски заснованом интересу“.²

Према Закону о општем управном поступку, право на жалбу има начелни карактер, прокламовано је као једно од основних правних правила уставне процедуре, чиме је истовремено потврђено и начело двостепености као једно од основних начела управног поступка. Ово начело је изражено правилом по којем овлашћено лице има право да изјави жалбу против сваког првостепеног рјешења донесеног у управном поступку. Такође, то значи и да по жалби против првостепеног рјешења, може рјешавати само још један орган и да се, према томе, рјешењем другостепеног органа окончава рјешавање у управном поступку. При свему томе, у ЗУП-у су предвиђени случајеви у којима се не може изјавити жалба против рјешења донијетог у првом степену, тј. случајеви у којима се рјешава управна ствар само у једном степену.³ Они свакако представљају изузетак и одступање од начела двостепености.

Из овог произилази да се управни поступак у нашем праву одвија у два редовна степена - као првостепени и као другостепени поступак, последице којих не слиједи никакав трећи степен – трећестепени поступак редовног карактера.⁴ Двостепеност управног поступка је прецизирана ЗУП-ом, којим се дословно искључује могућност трећег степена, због чега је другостепени поступак, у суштини, коначан поступак. Коначност

¹ Устав Републике Српске. члан 16., став 1.

² Устав Републике Српске. члан 16., став 2.

³ С. Поповић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд, 1983., стр. 33.

⁴ Приручник за полагање стручног испита за рад у органима државне управе, стр. 444.

претпоставља немогућност даљег побијања рјешења у управном поступку путем жалбе. Отуда је другостепено рјешење (с обзиром да је против првостепеног рјешења жалба већ искориштена), увијек коначно у управном поступку. Такође, својство коначности, када се дјелује по жалби, па се другостепеним рјешењем жалба одбије као правно неоснована, стиче и њоме безразложно нападнуто првостепено рјешење. Тако је ЗУП—ом прописано да „против рјешења донесеног у другом степену жалба није допуштена“⁵ изричито се наглашава да у управном поступку након одлучивања по жалби није могућ неки сљедећи редовни степен. Због тога, вођење управног спора, представља сасвим други, попуно одвојени поступак који се одвија пред судом.⁶ Право на жалбу, према томе, значи да се жалба начелно може изјавити против свих првостепених рјешења и да се само изузетно, када је то изричитом законском нормом прописано, може искључити и то под условом да је на неки други начин обезбјеђена заштита права и правних интереса странке и заштита законитости.⁷

До жалбеног, односно другостепеног поступка може, али не мора доћи, јер то зависи првенствено од воље странке која је легитимисана за изјављивање жалбе. Уколико другостепени поступак буде проведен, рјешење донијето по жалби је увијек коначно у управном поступку и оно се више не може побијати жалбом као редовним правним лијеком. Исто тако, ако своје право на жалбу легитимисана странка не искористи или јој то право законом буде ускраћено, првостепено рјешење такође ће стећи својство коначности.⁸ У овим случајевима ће се другостепено рјешење, као и првостепено рјешење против којег је искључена могућност кориштења жалбе, као коначна рјешења, моћи побијати тужбом у управном спору.

Међутим, уколико је жалба уредно изјављена, спровођење другостепеног поступка се показује као обавеза надлежног органа, коме је жалба и изјављена. Тада се тај орган појављује као контролор према издаваоцу првостепеног акта.

Према томе, жалба и жалбени поступак, који жалба изазива, омогућава и обезбјеђује да се интервенцијом другостепеног органа, исправи повреда закона учињена од стране првостепеног органа. Жалбом се дакле, утврђује законитост у управном

⁵ Закон о општем управном поступку Републике Српске, члан 12. Став 4.

⁶ Приручник за полагање стручног испита за рад у органима државне управе, стр. 444.

⁷ Закон о општем управном поступку Републике Српске, члан 12. Став 1.

⁸ Приручник за полагање стручног испита за рад у органима државне управе, стр. 445.

поступку и пружа правна заштита странкама о чијим се правима и правним интересима рјешава у управном поступку.⁹

Према Закону о општем управном поступку, жалба је једино редовно правно средство у управном поступку, које може користити странка ради побијања рјешења донијетог у првом степену, уколико јој је њиме повријеђено неко право или правни интерес. Тако се жалбом може побијати како незаконитост, тако и нецјелисходност првостепених управних одлука – рјешења. Незаконитост се може појавити као формална и као материјална незаконитост, а на нецјелисходност (неопортуност) се може позивати само када се ради о управним актима у којима се врши тзв. слободна или дискрециона оцјена.

У теорији се раније правила разлика између правне жалбе, коју је странка изјављивала када је било повријеђено неко њено право, и интересне, коју је користила када је била у питању повреда неког њеног интереса. У првом случају, била је посриједи жалба против незаконитог, а у другом, против нецјелисходног управног акта, мада их је већина законодавстава сједињавала у једну јединствену жалбу, којом се у исто вријеме могла побијати и незаконитост и нецјелисходност управних одлука. Ова разлика се данас у теорији и легислативи већине земаља потпуно изгубила.¹⁰

Дакле, жалба је једино редовно правно средство које може користити странка ради побијања рјешења донијетог у првом степену, уколико јој је њиме повријеђено неко право или правни интерес. Међутим, жалба се исто тако може изјавити и против нерјешавања одређене управне ствари – тзв. ћутања управе, јер се у тој ситуацији у складу са одговарајућом управнопроцесном нормом, хипотетички узима да је донијет управни акт (који ту нередовну правну ситуацију на описани начин треба да допуни) и да је тим имплицитним актом захтјев странке одбијен.¹¹

Изјављена жалба има одгодно и деволутивно дејство. Одгодно дејство се огледа у томе, што жалба спријечава извршење првостепеног рјешења. Рјешење се не може извршити у току рока за жалбу, а када је жалба прописно изјављена, рјешење се не може извршити све док се рјешење које је донијето по жалби не достави странци. Изузетно,

⁹ Х. Козарчанин – М. Косовац, *Коментар закона о општем управном поступку*, Правно економски центар, Београд, 1997, стр. 316.

¹⁰ И. Крбек, *Основи управног права ФНРЈ*, Загреб, 1950. стр. 471.

¹¹ М. О. Рађеновић *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2004, стр. 160.

рјешење се може извршити и у жалбеном року, као и пошто је жалба изјављена: а) ако је то законом предвиђено; б) ако се ради о предузимању хитних мјера; ц) ако би усљед одлагања рјешења била нанијета којој странци штета која се не би могла поправити. Деволутивно дејство жалбе састоји се у томе, што по жалби доноси рјешење орган коме се жалба изјављује, а не проостепени орган. Међутим, од овог правила постоје извјесни изузеци и у тим случајевима првостепени орган је овлаштен да сам ријеши жалбу коју му је жалилац поднио. То су сљедећи случајеви: а) одбацивање недопуштене, неблаговремене и од неовлаштеног лица изјављене жалбе; б) измјена првостепеног рјешења у случају погрешног рјешења правног питања; ц) отклањање неправилности у поступку који је претходио доношењу рјешења; д) накнадно спровођење испитног поступка.¹²

Сама природа жалбе, у доктрини управног права објашњава се на неколико начина. Чисто формално гледање своди жалбу на процесни поднесак којим се оспорава правна ваљаност првостепеног рјешења. Тако је третира и ЗУП, одређујући је као облик саопштења, а за њу везује све што се иначе у управноправној комуникацији између органа и странака, односи на поднеске уопште.¹³ Према дугом схватању, жалба се посматра са аспекта процесноправног обезбјеђења странке да се управа на одговарајући начин изјасни, тј. одлучи по њеној жалби, независно од тога каква ће у садржајном погледу бити донијета одлука. Тако се жалба – поднесак схвата и третира као легислативно признато основно процесно право странке и не сматра више обичном представком која не ствара обавезу за правним поступањем.

Постоји и још једно теоријско виђење жалбе, које је такође вриједно пажње, према којем жалба има не само карактер процесног права странке на рјешавање, већ и права да се о управној ствари која је била предмет првостепеног управног поступка и у којој је односна странка ангажована и други пут, дакле, коначно одлучи, али суштински другачије – у складу са њеним мјеродавним материјалноправним регулисањем.¹⁴

У југословенској правној науци извршено је теоријско раздвајање правних средстава и правних лијекова. Истиче се да је „ правно средство“ инструмент који нам даје правни поредак да се њима послужимо увијек када сматрамо да нам је нечијим

¹² С. Поповић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд, 1983., стр. 35.

¹³ М. О. Рађеновић *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2004, стр. 160

¹⁴ М. О. Рађеновић *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2004, стр. 160.

незаконитим чином доведено у питање или оштећено неко наше право или интерес, а да је „правни лијек“ једно од правних средстава чија је сврха на лијечи незаконитост у поступку пред вишим органом.

Дакле, то је изјава воље којом се од органа вишег степена захтјева да испита законитост неког акта, односно процесно формализовано правно средство које проузрокује одлуку више инстанце.¹⁵

Овдје треба поменути да је конституисање система правне заштите против нерјешавања управних ствари на европском континенту заслуга француског управног права. Свој развојни пут, поменути систем заштите, као својеврсни процесноправни раритет, започео је на тлу Француске, да би се „од својих примитивних форми и скромног домаћаја, пун пукотина“, временом, не само у земљи у којој је рођен, него и у другим, претворио у „сигурно и ефикасно средство“, којим се друштво брани од нерада и инертности управе.¹⁶