

UVOD

Pod *načelima* se podrazumjevaju pravila o određenom ponašanju koja se odnose na jednu određenu oblast (načelo poštenja – ne valja krasti, varati bračnog druga). Ova pravila su nastala običajima, tj. jednakim načinima postupanja ljudi u određenim situacijama a koje se ponavljaju više puta. Zakon ih je kao takve preuzeo i stvorio pravne norme kao pravila o ponašanju ljudi koja sadrže i propis o primjeni sankcije u slučaju njegovog prekršaja.

Pravna načela predstavljaju najopštije pravne norme koje čine osnov pravnog sistema svakog pravnog poretka. Bez postojanja opštih pravnih normi unaprijed propisanih i poznatih nema pravne sigurnosti. Zato pravna sigurnost (koja se manifestuje kroz načelo zakonitosti kao ustavno načelo koje je istovremeno osnovno načelo cjelokupnog pravnog sistema, prema tome i ZUP-a) mora biti jedan od važnih ciljeva svakog pravnog poretka.

Postupak je skup pravom propisanih radnji koje donosilac nekog pravnog akta ili izvršilac nekog materijalnog akta mora izvršiti pri donošenju odnosno izvršenju akta, da bi akt bio pravno punovažan. Postupak se propisuje da bi se obezbjedilo da se dotični pravni akt donese na najbolji mogući način, tj. s najboljom sadržinom, odn. da se odgovarajući materijalni akt izvrši na najprecizniji i njeffikasniji način¹.

Polazeći od pojedinih oblasti prava, kao i od prirode organa čiji se rad precizira u propisima i od procesnih normi, *postupci se dijele na sudske i upravne*. Značaj svakog postupka pa tako i upravnog je u postizanju veće efikasnosti rada organa uprave. Polazeći od postulata da se „u jednakim situacijama jednako postupa“, definisanje pravila postupka ima nesumnjivo društveni karakter. Pravna jednakost je osnova svakog pravno uređenog društva i pravne države kao cjeline.²

Zaštita zakonitosti u svim postupcima (krivičnom, parničnom, upravnom, upravnosudskom, vanparničnom i dr.) ostvaruje se kroz načelo prava žalbe ili dvostepenosti. Pravo na žalbu predstavlja pravo građana da se žale na odluke sudova i drugih organa. Koristeći se ovim pravom oni imaju mogućnost da zaštite svoja prava i interese, a time postižu i ispravljanje nezakonitosti i nepravilnosti u radu javnih organa i tako doprinose jačanju zakonitosti.

¹ Pravna enciklopedija 2, 1985. Savremena administracija Beograd, str. 1188, 1189

² Upravno procesno pravo Upravni spor, Prof. dr Mladen Mandić, Panevropski univerzitet "Apeiron", B, Luka, 2009, str. 11, 12

Pravosnažnost je svojstvo pravnog akta koje se sastoji u nemogućnosti da se ispituje u redovnom postupku redovnim pravnim lijekom njegova zakonitost jer se uzima da je zakonit, a načelo pravosnažnosti je takođe zastupljeno u svim postupcima.

Načelo pružanja pomoći neukoj stranci u parnici postoji u svim postupcima. Ovo načelo, obuhvata dužnost suda i drugih organa koji učestvuju u postupku da se staraju da neznanje stranke ne bude od štete za ostvarivanje njenih procesnih prava. Za izvjesne slučajeve kako u sudskom tako i u upravnom postupku postoji dužnost suda a u upravnom postupku službenog lica koji vodi postupak da po potrebi upozorava stranku na njena prava u postupku i da joj ukazuje na pravne posljedice njenih radnji ili propuštanja u postupku.

Pravne činjenice za koje objektivno pravo vezuje nastanak, promjenu ili prestanak nekog pravnog odnosa od značaja su za sve grane prava, pa je stoga i načelo materijalne istine koje se zasniva na utvrđivanju svih činjenica koje su od važnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja takođe osnovno načelo svih postupaka.

U upravnom postupku prije donošenja rješenja stranci se mora pružiti mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja, a rješenje se može donijeti bez saslušanja stranke samo u slučajevima kad je to zakonom dopušteno. Saslušanje stranaka u parničnom postupku može biti dvojako: prvo, sud može stranku neformalno saslušati da bi od nje dobio objašnjenje o pitanjima koja se odnose na njene ili protivnikove navode i prijedloge, drugo, saslušanje stranaka može biti izvedeno kao dokaz.¹

Slobodna ocjena dokaza u upravnom postupku predstavlja zakonom predviđeno ovlašćenje i pravo organa uprave da pri donošenju upravnog akta između dviju ili više mogućnosti bira ono rješenje koje mu se čini najbolje, te samostalno donese određenu odluku. Odgovor na pitanje koje će činjenice uzeti kao dokazane sud daje po svom uvjerenju, a na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, tj. na osnovu rezultata cjelokupnog postupka.

Načelo ekonomičnosti postupka koje znači da postupak treba voditi brzo i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku ali tako da se pribavi sve što je potrebno za utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja zastupljeno je u svim postupcima, kao i načelo efikasnosti koje sažeto znači kvalitet, kakvoću, djelotvornost, ali i ekspeditivnost, brzinu odnosno ekonomičnost u rješavanju.

Načelo o upotrebi jezika i pisma zagarantovano je Ustavom Republike Srpske i ono se primjenjuje u svim postupcima (krivično, građansko, prekršajno) a ne samo u upravnom

¹ Pravna enciklopedija 2, 1985. Savremena administracija Beograd, str.1475

postupku. Ovo načelo znači da pravo upotrebe svog jezika i prevođenja na svoj jezik imaju svi učesnici postupka kad jezik postupka nije njihov jezik, bez obzira da li vladaju jezikom postupka..

Cilj upravnog postupka je da se kod rješavanja konkretne upravne stvari dođe do materijalne istine i da se pri tom adekvatno zaštite prava i interesi stranaka ali i javni interes. Da bi se to postiglo svi organi koji odlučuju u upravnim stvarima moraju se pridržavati osnovnih načela upravnog postupka koja moraju biti osnova i pravac za tumačenje i primjenu pojedinih odredaba ZUP-a. U sistemu upravnog postupka postoje dvije vrste postupaka i to: *opšti upravni postupak* i *posebni upravni postupak*. Po pravilima opšteg upravnog postupka rade svi organi uprave, odnosno svaki od njih u pripadajućoj upravnoj oblasti. Pravila posebnih upravnih postupaka tiču se isključivo pojedinih upravnih oblasti, koje zbog određenih specifičnosti zahtjevaju nešto drukčije regulisanja od onog propisanog u opštem upravnom postupku, ako je to neophodno¹. Međutim, prilikom izrade posebnih pravila postupka mora se voditi računa o pravilima ZUP-a ,naročito da odredbe tih zakona budu u saglasnosti sa osnovnim načelima ZUP-a. Zakon o opštem upravnom postupku svojim odredbama proglašava ***dvanaest osnovnih načela*** koja na jednak način moraju poštovati svi subjekti koji su obavezni da ga u svom radu redovno primjenjuju:

-***načelo zakonitosti***, znači da organi kada postupaju u upravnim stvarima rješavaju na osnovu zakona i drugih propisa zasnovanih na zakonu,

-***načelo zaštite prava stranaka i zaštite javnog interesa***, sastoji se u obavezi organa da pri vođenju upravnog postupka i rješavanju upravnih stvari omogući strankama da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i da ostvarivanje tih prava ne bude na štetu prava drugih lica ili u suprotnosti sa javnim interesom,

-***načelo efikasnosti***, sastoji se u obavezi organa da obezbjedi efikasno ostvarivanje prava i interesa građana, pravnih lica i drugih organizacija, pa stim u vezi Zakon predviđa rokove u kojima određeni postupak ima da se sprovede,

-***načelo istine***, sastoji se u obavezi organa da u postupku utvrdi pravo stanje stvari i da u tom cilju utvrdi sve činjenice koje su od važnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja,

-***načelo saslušanja stranke***, sastoji se u ovlašćenju organa da prije donošenja rješenja pruži stranci mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje rješenja,

¹ "Pošto je postupak za naplatu poreza ,propisan posebnim zakonom, to se naplata poreza vrši po odredbama tog posebnog zakona,a ako takvog zakona ne bi bilo,naplata bi se vršila po odredbama o izvršenju, sadržanim u Zakonu o opštem upravnom postupku....."(Ustavni sud Jugoslavije,U br.22/81 od 1.4.1981)

-**načelo slobodne ocjene dokaza**, sastoji se u ovlaštenju organa koji vodi upravni postupak da na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih zajedno kao i rezultata cjelokupnog postupka odlučuje po slobodnom uvjerenju koje će činjenice uzeti kao dokaze, odn. koje će od njih primiti kao istinite a koje ne,

-**načelo dvostepenosti u rješavanju (pravo na žalbu)**, sastoji se u pravu stranke na žalbu protiv prvostepenog rješenja ako je njime nezadovoljna,

-**načelo konačnosti i pravosnažnosti rješenja**, sastoji se u tome da se rješenje protiv koga se ne može izjaviti žalba ili voditi upravni spor a kojim je stranka stekla određeno pravo ili su joj postavljene obaveze, ne može poništiti, izmjeniti ili ukinuti izuzev u slučajevima predviđenim zakonom,

-**načelo ekonomičnosti postupka**, sastoji se u obavezi organa koji vodi postupak da ga vodi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druga lica koja učestvuju u postupku, ali ono ne bi smjelo ići na uštrb načela istine i načela zakonitosti,

-**načelo pružanja pomoći neukoj stranci**, sastoji se u dužnosti organa koji vodi postupak da se stara da neznanje i neukost stranke i drugih lica koja učestvuju u postupku ne bude na štetu prava koja im po zakonu pripadaju,

-**načelo o upotrebi jezika i pisma**, sastoji se u pravu stranke, odnosno drugih učesnika u postupku da im se osigura mogućnost da uz učešće prevodioca prate postupak na njihovom jeziku ako ne znaju jezik na kome se postupak vodi.

Pored osnovnih načela upravni postupak obilježavaju i neka prećutna načela koja ZUP decidirano ne navodi već se ona izvode iz osnovnih načela, a skupini tih **izvedenih načela** pripadaju:

- **načelo oficijelnosti**, znači da pravo pokretanja postupka spada u isključivu nadležnost ovlaštenog organa, a **načelo privatne inicijative** da pomenuto pravo pripada zainteresovanoj stranci,

- **inkviziciono načelo**, podrazumjeva da se dokazi, potrebni za vođenje postupka prikupljaju od strane samog organa koji vodi postupak ili po njihovim upustvima i zahtjevima, a **dispoziciono načelo**, da je stranka u postupku ovlašćena da pribavlja i iznosi dokaze,

- **načelo usmenosti**, znači da nadležni organ može zasnovati svoju meritornu odluku samo na činjenicama koje su bile pred njim usmeno iznesene, a **načelo pismenosti**, da stranke daju organu koji vodi postupak pismene dokaze i druge relevantne dokaze o kojima se vodi rasprava, odnosno pretres.