

ŽALBA KAO PRAVNO SREDSTVO U UPRAVNOM POSTUPKU

Doc. dr Zorica Drljača, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i obezbjeđivanje kvaliteta BiH

UDK 347.958:35.077.3

Sažetak: Žalba je jedino redovno pravno sredstvo protiv rješenja kojima se odlučuje o nekoj upravnoj stvari. Žalba kao redovno pravno sredstvo može biti isključena samo zakonom, ali u tom slučaju se mora dati mogućnost pravne zaštite u upravnom sporu.

Ključne riječi: redovna pravna sredstva, žalba, prvostepeni organ, drugostepeni organ, rok za žalbu...

1. OPŠTA RAZMATRANJA O PRAVNIM SREDSTVIMA U UPRAVNOM POSTUPKU

U upravnom postupku, pri donošenju upravnih akata mogu se pojaviti određeni manji ili veći propusti i greške, koje se mogu manifestovati na različite načine. Kako ti propusti i greške nepovoljno utiču na pravnu situaciju stranke ili se kose sa objektivnim pravom, neophodno je u cilju zaštite prava i pravnih interesa stranke i zaštite javnog interesa, povodom akata u kojima su te manjkavosti sadržane, osigurati odgovarajuću – tzv. redovnu (konačnu ili instancionu) kontrolu, a po potrebi i izuzetnu – tzv. vanrednu kontrolu, odnosno mogućnost korigovanja ili eliminisanja takvih pogrešnih akata iz pravnog poretka. To se postiže primjenom pojedinih upravnokontrolnih sredstava pomoću kojih se nastoji izdejsstvovati odgovarajuća procesnopravna intervencija od strane nadležnih kontrolnih, odnosno nadzornih vršilaca upravnog rada. Shodno rečenom, kontrolnopravna sredstva u upravnom postupku predstavljaju takva sredstva (posebnu vrstu podnesaka tačno određene sadržine i forme) koja se koriste radi pobijanja nezakonitih ili (i) necjelishodnih upravnih akata.⁶⁵

1.1. REDOVNA PRAVNA SREDSTVA

Redovna pravna sredstva za većinu teoretičara upravnog prava su uobičajena, po navici upotrebljiva sredstva, koja stoje na raspolaganju isključivo licima koja se u svojstvu stranaka pojavljuju i učestvuju u postupku, a koja su nezadovoljna upravnim aktom koji ih se, bilo direktno, bilo indirektno, tiče.⁶⁶ Drugim riječima, po redovnim kontrolnopravnim sredstvima (žalbi ili drugim), upravni postupak se ne može voditi po službenoj dužnosti, što nije slučaj kada su u pitanju vanredna (vanžalbena) kontrolnopravna sredstva. Prema Zakonu o opštem upravnom postupku žalba je jedino upravnokontrolno sredstvo koje može koristiti stranka radi pobijanja rješenja donijetog u prvom stepenu, ukoliko joj je njime povrijeđeno neko pravo ili pravni interes, dok se prigovor u tom svojstvu predviđa jedino nekim posebnim pravnim propisima koji uređuju pojedine upravne materije. Zakon o opštem upravnom postupku, međutim, pominje prigovor i to kao vrstu podneska, ne navodeći pri tom mogućnost njegovog podnošenja neposredno višem organu u svrhu redovnog

kontrolnopravnog pobijanja nezakonitog upravnog akta nižeg organa.⁶⁷

2. ŽALBA

2.1. PRAVO NA ŽALBU

Žalba predstavlja jedino redovno pravno sredstvo u upravnom postupku. Žalbu može izjaviti svaka stranka protiv rješenja donijetog u prvom stepenu upravnog postupka.⁶⁸

Da bi se žalba mogla izjaviti, potrebno je da postoji rješenje donijeto u prvom stepenu. Ako organ u propisanom roku po zahtjevu stranke nije donio rješenje, stranka može izjaviti žalbu nadležnom organu kao da je njen zahtjev odbijen. Prema tome, izuzetno od gornjeg pravila, u ovom slučaju žalba se može izjaviti iako nije donijeto prvostepeno rješenje.

Pravo na podnošenje žalbe protiv rješenja donijetog u prvom stepenu ima stranka. Međutim, nezavisno od slučaja kad javni tužilac učestvuje u postupku u svojstvu stranke, ZUP je izričito predvidio pravo javnog tužioca, javnog pravobranioca, na podnošenje žalbe, kao i uslove za to. Naime, javni tužilac može izjaviti žalbu protiv rješenja kojim je povrijeđen zakon u korist pojedinca ili pravnog lica a na štetu društvene zajednice.

Stranka da bi mogla da izjavi žalbu treba da ispunjava i uslov u pogledu stranačke legitimacije, pod kojim se podrazumjeva poseban odnos stranke prema konkretnoj upravnoj stvari. Naime, potrebno je da je prvostepenim rješenjem tangiran pravni interes stranke u upravnom postupku.

U upravnom postupku je primijenjeno načelo dvostepenog rješavanja; to znači da po žalbi protiv prvostepenog rješenja može rješavati samo još jedan organ i da se, prema tome rješenjem drugostepenog organa okončava rješenje u upravnom postupku. Pri svem tom u ZUP-u su predviđeni slučajevi u kojima se ne može izjaviti žalba protiv rješenja donijetog u prvom stepenu, tj. slučajevi u kojima se riješava upravna stvar samo u jednom stepenu.

⁶⁵ Više o pravnim sredstvima, vidi: D. Milkov, *Upravno pravo II, upravna djelatnost, ...*, 1997, str. 221-226.

⁶⁶ Više o tome, Mirjana O. Radenović, *Pravo opšteg upravnog postupka*, Banja Luka, 2004.

⁶⁷ "Pravo na prigovor protiv rješenja određenog organa uprave ustanovljeno odlukom skupštine ne isključuje pravo na žalbu protiv rješenja donetog po takvom prigovoru." (Vrhovni sud Srbije U. 7856/72. Od 20.3.1973.)

⁶⁸ Vidjeti član 211. Zakona o opštem upravnom postupku „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 13/02.

2.2. NADLEŽNOST ORGANA ZA RJEŠAVANJE PO ŽALBI

Za rješavanje u drugom stepenu nadležan je organ određen zakonom.

Za odlučivanje u drugom stepenu ne može se utvrđivati nadležnost u okviru istog organa, odnosno organa koji je u upravnoj stvari rješavao u prvom stepenu.

O žalbi protiv prvostepenih rješenja područnih organa i organizacionih jedinica koji su obrazovani sa zadatkom da vrše određene upravne poslove iz nadležnosti određene organa uprave, rješava taj organ.

Po žalbi protiv složenih rješenja tj. protiv riješenja donesenih saradnjom dva ili više organa (uz saglasnost, potvrdu ili odobrenje, odnosno po pribavljenom mišljenju drugog organa) rješava organ koji je nadležan za rješavanje žalbi protiv rješenja organa koji je izdao odnosno donio pobijano rješenje. Prema tome, nadležnost organa za rješavanje po žalbi protiv složenih rješenja ne određuje se prema organu koji je dao saglasnost, odobrenje ili potvrdu odnosno mišljenje, već prema organu koji je izdao odnosno donio rješenje.

Ako je organ koji je trebalo da rješava po žalbi, dao saglasnost, odobrenje, ili potvrdu na prvostepeno rješenje, po žalbi rješava organ određen zakonom; a ako takav organ nije određen, protiv takvog rješenja može se neposredno pokrenuti upravni spor.

Žalba se podnosi u roku od 15 dana, ako u zakonu nije drugačije određeno⁶⁹.

2.3. SADRŽAJ ŽALBE

Da bi žalba mogla biti uzeta u razmatranje, potrebno je da sadrži određene podatke. Zbog toga se u žalbi mora navesti rješenje koje se pobija, to jest mora da se naznači naziv organa koji je donio rješenje, kao i broj i datum rješenja. U pogledu sadržine razloga kojima se pobija pravilnost rješenja nije propisana posebna forma žalbe. Stoga je dovoljno da žalilac izloži u žalbi zbog čega je nezadovoljan rješenjem, kao i u kom pogledu je nezadovoljan, ali žalba ne mora sadržavati posebno obrazloženje, niti se svaki od zahtjeva stranke mora posebno obrazlagati. Prema tome, žalba treba da sadrži podatke koji su potrebni da bi se mogla uzeti u postupak. Stoga žalilac nije dužan da se u žalbi poziva na pravne propise zbog kojih smatra da je rješenje nezakonito ili necijelishodno.

Primjenjujući načelo ekonomičnosti, ZUP omogućava da se u žalbi mogu iznositi nove činjenice i novi dokazi. Ukoliko stranci ne bi bila data ova mogućnost, ona bi morala na osnovu novih činjenica i novih dokaza da pokrene nov postupak, ili da upotrijebi vanredno pravno sredstvo – obnovu postupka. Da bi drugostepeni organ mogao uzeti u razmatranje nove činjenice i nove dokaze, potrebno je da žalilac obrazloži zbog čega te nove činjenice i nove dokaze nije iznio u prvostepenom dokazu. Drugostepeni organ je ovlašćen da cijeni opravdanost razloga koje je navela stranka, zbog kojih je stranka zadocnila sa iznošenjem pravno relevantnih činjenica i novih dokaza.

⁶⁹ Vidjeti čl. 215 Zakona o opštem upravnom postupku.

2.4. PREDAVANJE ŽALBE

Žalba se uvijek predaje ili šalje poštom (preporučanim pismom) organu koji je donio prvostepeno rješenje ili drugostepenom organu. Pravilo je da se žalba predaje prvostepenom organu zbog toga, što prvostepeni organ po prijemu žalbe ima određene dužnosti i ovlašćenja. Međutim, ZUP-om je omogućeno strankama da žalbu predaju odnosno šalju i drugostepenom organu. No iako je sada Zakon omogućio strankama da predaju žalbu i drugostepenom organu, treba i dalje nastojati da se žalba redovno predaje prvostepenom organu. U protivnom će se postupak odugovlačiti.

2.5. DEJSTVO ŽALBE

Izjavljena žalba ima odgodno (suspenzivno) i devolutivno dejstvo.

Odgodno dejstvo se ogleda u tome, što žalba sprečava izvršenje prvostepenog rješenja. Rješenje se ne može izvršiti u toku roka za žalbu; a kada je žalba propisno izjavljena, rješenje se ne može izvršiti sve dok se rješenje koje je donijeto po žalbi ne dostavi i stranci. Izuzetno, rješenje se može izvršiti i u žalbenom roku, kao i pošto je žalba izjavljena: a) ako je to zakonom predviđeno; b) ako se radi o preduzimanju hitnih mjera; c) ako bi uslijed odlaganja rješenja bila naneta kojoj stranci šteta koja se ne bi mogla popraviti.

Devolutivno dejstvo žalbe sastoji se u tome, što po žalbi donosi rješenje organ kome se žalba izjavljuje, a ne prvostepeni organ. Međutim, od ovog pravila postoje izvjesni izuzeci, i u tim slučajevima prvostepeni organ je ovlašćen da sam rješi žalbu koju mu je žalilac podnio. To su sljedeći slučajevi: a) odbacivanje nedopuštene, neblagovremene i od neovlašćenog lica izjavljene žalbe; b) izmjena prvostepenog rješenja u slučaju pogrešnog rješenja pravnog pitanja; c) otklanjanje nepravilnosti u postupku koji je prethodio donošenju rješenja; d) naknadno sprovođenje ispitnog postupka.

2.6. RAD PRVOSTEPENOG ORGANA PO ŽALBI

Dužnost prvostepenog organa ne završava se donošenjem rješenja, jer on ima određena prava i dužnosti u vezi sa žalbom koju je stranka izjavila. Prije svega, ovaj organ kad primi žalbu dužan je da ispita da li je žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica. Prvostepeni organ je dužan da svojim rješenjem odbaci nedopušteno, neblagovremeno ili od neovlašćenog lica izjavljenu žalbu. Protiv rješenja o odbacivanju žalbe stranka ima pravo posebne žalbe, u kojoj treba da se ograniči na pobijanje nedopuštenosti, neblagovremenosti, odnosno odsustva stranačke legitimacije. Ako bi stranka uspjela svojom žalbom kod drugostepenog organa, drugostepeni organ uzeće u rješavanje i njenu žalbu protiv prvostepenog rješenja u pravnoj stvari.

Ako je prvostepeni organ utvrdio da je žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica, on treba da ispita da li je žalba opravdana. Ako bi on našao da je žalba opravdana, a da nije potrebno sprovesti nov ispitni postupak, prvostepeni organ može stvar rješiti drugačije i novim rješenjem zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija. Protiv novog rješenja stranka ima pravo žalbe.

Prvostepeni organ može povodom žalbe da utvrdi, da je sproveden postupak bio nepotpun i da je moglo biti od uticaja na rješavanje stvari. U takvom slučaju prvostepeni organ može upotpuniti postupak saglasno odredbama Zakona o opštem upravnom postupku. Ako bi rezultat dopunjenog postupka upućivao na donošenje drukčijeg rješenja, prvostepeni organ je dužan i ovlašćen da takvo rješenje i donese, povlačeći istovremeno i svoje prvobitno rješenje. Protiv novog rješenja stranka ima pravo žalbe, s obzirom da novo rješenje koje je donijeto u ovom slučaju ima karakter prvostepenog rješenja.

Prvostepeni organ po razmatranju žalbe može doći do zaključka, da nema potrebe da se ispitni postupak dopuni, ali da je na štetu žalioca pogrešno primjenjen materijalno-pravni propis. U takvom slučaju on može, pod uslovom da se radi o jednostranačkoj upravnoj stvari, da povuče svoje rješenje i umjesto njega da donese drugo povoljnije za stranku.

Kad prvostepeni organ nađe da je podnesena žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica, a nije svojim novim rješenjem zamijenio rješenje kojim se žalba pobija, dužan je bez odlaganja poslati žalbu organu nadležnom za rješavanje po žalbi. Uz žalbu prvostepeni organ je dužan bez odlaganja priložiti sve spise koji se odnose na predmet.

2.7. RAD DRUGOSTEPENOG ORGANA PO ŽALBI

U okviru postupka po žalbi kod drugostepenog organa mogu se razlikovati dvije faze postupka: a) prethodni postupak; b) redovni postupak u kome se meritorno raspravlja žalbeni zahtjev.

a) Prethodni postupak

U prethodnom postupku drugostepeni organ je ovlašćen da ispituje dopuštenost i blagovremenost žalbe, kao i da li je žalba izjavljena od ovlašćenog lica; isto tako zbog određenih razloga drugostepenih organ može poništiti rješenje u prethodnom postupku.

1. Odbacivanjem žalbe. – Drugostepeni organ će odbaciti žalbu ako utvrdi da žalba nije blagovremena, da žalba nije izjavljena od ovlašćenog lica i da žalba nije dopuštena.
2. Poništavanjem rješenja – U prethodnom postupku drugostepeni organ može da poništi prvostepeno rješenje odnosno zaključak ako utvrdi da je bilo izvjesnih formalnih nedostataka. Kao formalni nedostaci zbog kojih rješenje može biti poništeno mogu se navesti: odbijanje od strane prvostepenog organa da rješava o stvari, mada je bio dužan da stvar rješi on ili bilo koji drugi organ; donošenje prvostepenog rješenja od strane nadležnog organa ili službenog lica nadležnog organa koje nije bilo ovlašćeno za rješavanje; činjenica da je u rješavanju učestvovalo službeno lice koje je po zakonu moralo biti izuzeto; činjenica da kolegijalni organ koji je donio rješenje nije rješavao u sastavu predviđenom važećim propisima; donošenje rješenja bez pribavljanja saglasnosti, mišljenja, potvrde ili odobrenja drugog organa mada je prvostepeni

organ bio dužan da takvu saglasnost, mišljenje, potvrdu ili odobrenje pribavi.

b) Redovan postupak

1. U redovnom postupku drugostepeni organ meritorno raspravlja o žalbenom zahtjevu tj. rješava predmet žalbe. Redovan postupak nastaje u slučaju ako drugostepeni organ odbaci žalbu po osnovu neblagovremenosti nedopuštenosti odnosno zbog toga što je žalbu podnijelo neovlašćeno lice, odnosno ako drugostepeni organ ne poništi rješenje zbog formalnih nedostataka ili ne oglasi ništavnim prvostepeno rješenje. U redovnom postupku, drugostepeni organ je ovlašćen, s obzirom na činjenično stanje i važeće pravne propise koji se imaju primjeniti u konkretnom slučaju da donese rješenje kojim će: odbiti žalbu; poništiti prvostepeno rješenje u cijelosti ili djelomično; izmijeniti prvostepeno rješenje u cijelosti ili djelomično.

2. Razlozi za odbijanje žalbe – Drugostepeni organ će svojim rješenjem odbiti žalbu kao neosnovanu ako utvrdi da je prvostepeni postupak pravilno sproveden i da je pravilno utvrđeno činjenično stanje, pravilno primjenjen odgovarajući materijalni propis. Drugostepeni organ će odbiti žalbu i u slučaju kad nađe da je u prvostepenom postupku bilo nedostataka, ali da su oni takvi da nisu mogli uticati na rješenje stvari. Kad drugostepeni organ nađe da je prvostepeno rješenje na zakonu osnovano, ali zbog drugih razloga, a ne zbog onih koji su u rješenju navedeni, u takvom slučaju će drugostepeni organ u svom rješenju izložiti razloge po kojima je po njegovom mišljenju rješenje na zakonu osnovano, a žalbu odbiti.

2.8. RAZLOZI ZA PONIŠTAVANJE RJEŠENJA

Razlozi zbog kojih drugostepeni organ može poništiti rješenje na osnovu žalbe mogu se svrstati u dvije grupe: a) formalno pravne razloge, b) materijalno-pravne razloge.

(1) Formalno pravni razlozi zbog kojih se može poništiti rješenje jesu:

- a) *Nepravilno i pogrešno utvrđeno činjenično stanje.* Ako drugostepeni organ utvrdi da u prvostepenom postupku nisu pravilno i potpuno utvrđene sve činjenice koje je bilo potrebno potvrditi, odnosno da su činjenice pogrešno utvrđene, on je ovlašćen da sam upotpuni postupak i da otklani nedostatke i nepravilnosti u činjeničnom stanju ili da prvostepenom organu naloži da izvrši upotpunjavanje postupka i da mu pošalje pribavljeni materijal, određujući mu rok za to ili da izvrši upotpunjavanje činjeničnog stanja preko zamoljenog organa. Na osnovu upotpunjenog činjeničnog stanja drugostepeni organ će donijeti rješenje o žalbi. Ako drugostepeni organ nađe da na podlozi činjenica utvrđenih u upotpunjenom postupku stvar mora rješiti drukčije, nego što je riješeno prvostepenim rješenjem, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i sam rješiti stvar.
- b) *Povreda pravila postupka.* – Kad drugostepeni organ utvrdi da su u prvostepenom postupku potvrđena pravila upravnog postupka koje su povrede bile od uticaja na rješenje stvari, on može da postupi na isti način kao u prethodnom slučaju.

- c) *Nejasnost dispozitiva pobijanog rješenja* čini rješenje nepravilnim jer se u takvim slučajevima ne može znati kakvo se pravo stranci priznaje ili kakva joj se obaveza nalaže, zbog čega u takvom slučaju drugostepeni organ poništava rješenje.
- d) *Pogrešna ocjena dokaza* takođe predstavlja jedan od razloga za poništenje prvostepenog rješenja od strane drugostepenog organa.
- e) *Izvođenje pogrešnog zaključka iz utvrđenih činjenica* predstavlja takođe razlog za poništenje prvostepenog rješenja.

(2) Materijalno-pravni razlozi za poništavanje rješenja. – U materijalno-pravne razloge zbog kojih se može poništiti rješenje ubrajaju se:

- a) *Pogrešna i nepravilna primjena materijalno pravnih propisa.* – Ovaj slučaj postojace kad je rješenjem povrijeđen neki važeći pravni propis.
- b) *Nepravilna upotreba slobodne ocjene.* – Ovo će postojati kad drugostepeni organ utvrdi da je na osnovu slobodne ocjene dokaza trebalo donijeti drukčije rješenje od prvostepenog rješenja.

3. Razlozi zbog kojih drugostepeni organ može izmijeniti prvostepeno rješenje. – Drugostepeni organ može izmijeniti prvostepeno rješenje u sljedećim slučajevima:

1. kad utvrdi da se cilj zbog koga je rješenje donešeno može postići drugim sredstvima *povoljnijim* za stranku;
2. kad postoje razlozi za *izmjenu rješenja u korist žalioaca i mimo zahtjeva postavljenog u žalbi*, drugostepeni organ može izmijeniti prvostepeno rješenje u korist žalioaca i mimo zahtjeva postavljenog u žalbi. Pri tom za drugostepeni organ postoje sljedeća ograničenja:
 - pri izmjeni prvostepenog rješenja u korist žalioaca drugostepeni organ se mora kretati u okviru zahtjeva postavljenog u prvostepenom postupku; i
 - drugostepeni organ mora voditi računa o da se izmjenom prvostepenog rješenja u korist žalioaca ne vrijeđa pravo drugog lica;
4. Izmjena prvostepenog rješenja na štetu žalioaca (reformatio in peius). – U cilju pravilnog rješenja stvari drugostepeni organ može povodom žalbe izmijeniti prvostepeno rješenje na štetu žalioaca, ali samo iz nekog od razloga zbog koga se rješenje može poništiti ili ukinuti po pravu nadzora, oglasiti ništavnim ili ukinuti zbog osobito važnog javnog interesa (vanredno ukidanje rješenja).

2.9. ŽALBA KAD PRVOSTEPENO RJEŠENJE NIJE DONIJETO

Kao što je napred izloženo, nadležni organ je dužan donijeti rješenje i dostaviti ga stranci što prije a najdocnije u roku od mjesec dana računajući od dana predaje urednog zahtjeva. Ako je potrebno da se vodi poseban ispitni postupak, u tom slučaju rješenje se mora donijeti najdocnije u roku od dva mjeseca. Ako nadležni organ protiv čijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe neposredno organu višeg stepena kao da je njen zahtjev odbijen. Žalba koju izjavi stranka po čijem zahtjevu prvostepeni organ nije donio rješenje predaje se drugostepenom organu. U ovakvom

slučaju drugostepeni organ će tražiti da mu prvostepeni organ saopšti razloge zbog kojih rješenje nije donešeno u roku. Ako drugostepeni organ nađe da rješenje nije donijeto iz opravdanih razloga ili zbog krivice stranke, određuje prvostepenom organu rok za donošenje rješenja, koji ne može biti duži od jednog mjeseca. Ako razlozi zbog kojih rješenje nije donijeto u roku nisu opravdani, drugostepeni organ će tražiti da mu prvostepeni organ pošalje spise predmeta.

Ako drugostepeni organ može riješiti stvar prema spisima predmeta, on će donijeti svoje rješenje. Ako pak drugostepeni organ na osnovu spisa predmeta ne može riješiti stvar, sprovede postupak i svojim rješenjem riješiti stvar. Međutim, drugostepeni organ može utvrditi da će postupak bolje i brže sprovesti prvostepeni organ. U takvom slučaju drugostepeni organ će naložiti prvostepenom organu da sprovede postupak i da mu prikupljene podatke dostavi u određenom roku. Na osnovu prikupljenih podataka drugostepeni organ će svojim rješenjem riješiti stvar. Zakonom je predviđeno da se ovakvo rješenje smatra drugostepenim što znači da se protiv takvog rješenja može neposredno pokrenuti upravni spor.

2.10. ROK ZA DONOŠENJE RJEŠENJA PO ŽALBI

Za donošenje rješenja po žalbi u ZUP-u je određen rok od dva mjeseca. Ovaj rok se računa od dana predaje žalbe. U roku od dva mjeseca rješenje se mora donijeti, i dostaviti stranci. Posebnim propisom može biti određen kraći, ali ne i duži rok.

2.11. DOSTAVLJANJE DRUGOSTEPENOG RJEŠENJA

Organ koji je riješio stvar u drugom stepenu, po pravilu, ne dostavlja svoje rješenje neposredno stranci, već svoje rješenje sa spisima predmeta šalje prvostepenom organu, koji rješenje dostavlja stranci u roku od osam dana od dana prijema spisa.

ZAKLJUČAK

Žalba predstavlja jedino redovno pravno sredstvo u upravnom postupku. Žalbu može izjaviti svaka stranka protiv rješenja donijetog u prvom stepenu upravnog postupka.

U upravnom postupku je primijenjeno načelo dvostepenog rješavanja; to znači da po žalbi protiv prvostepenog rješenja može rješavati samo još jedan organ i da se, prema tome rješenjem drugostepenog organa okončava rješenje u upravnom postupku. Pri svem tom u ZUP-u su predviđeni slučajevi u kojima se ne može izjaviti žalba protiv rješenja donijetog u prvom stepenu, tj. slučajevi u kojima se riješava upravna stvar samo u jednom stepenu.

LITERATURA

1. Milkov, Dragan, Upravno pravo II, upravna djelatnost, Novi Sad, 1997.
 2. Rađenović, Mirjana, Pravo opšteg upravnog postupka, Banja Luka, 2004.
- Zakon o opštem upravnom postupku „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 13/02.