

СТРУЧНИ РАД / *EXPERT PAPER*

Примљен: децембар 2013.

Received: December 2013.

Наташа Слагало

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

ПОЈАМ УЧЕСНИКА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Учесник у управном поступку је представљен као орган или институција које има јавна овлашћења, и странка. Друга група учесника (свједоци, вјештаци, тумачи и др.) могу се појавити у управном поступку, што зависи од природе управне ствари која је предмет управног поступка. Управну ствар треба посматрати као појединачну, конкретну ситуацију (конкретан случај) коју је неопходно ауторитативно и непосредно уредити, и то управним актом. Управног поступка нема ако га не води орган, односно организација или заједница у вршењу јавних овлашћења. Иако се наводи да управни поступак води надлежни орган, стварно поступак води службено лице органа. У име органа, рјешење доноси руководилац органа или службено лице које је он овластио за рјешавање. Када је организацији или заједници у вршењу јавних овлашћења повјерено и вођење управног поступка, рјешење доноси инокосни пословодни орган (секретар, директор) или предсједник колегијалног органа. Рјешење може доносити и лице које врши одређену функцију.

Законом или другим прописима заснованим на закону, као и општим актом организације или заједнице може се одредити други орган или лице које ће рјешавати у управним стварима (комисије, групе и др). Круг других учесника зависи од врсте управног поступка. У правилу, у скраћеном испитном поступку, поред надлежног органа који води поступак, учествује само странка. У посебном испитном поступку круг учесника се шири. Обично, учествује више странака, свједока, вјештака и других лица. То је због тога јер се одржавају расправе, врше увиђаји и обављају друге потребне процесне радње у поступку.

Према томе, учесници у управном поступку су сва она лица која учествују у управном поступку. Зависно од врсте управног поступка јавља се и различит број учесника. Аутор се приликом израде рада користио нормативним методом, имајући у виду одређење теме са којом се бавио.

Кључне ријечи: Управни поступак; Учесници; Странке, Управни орган.

1. УВОД

Под учесницима у управном поступку подразумевају се сви правни субјекти који морају или који могу да учествују у управном поступку.¹ С обзиром на карактер, односно обавезност њиховог учешћа у поступку, најчешће се разликују три категорије учесника у управном поступку, и то: обавезни, евентуални и случајни учесници у управном поступку.

Законодавац у Републици Српској, у управном поступку под обавезним учесницима подразумева орган управе и странку.² Друга група учесника у поступку, односно евентуални учесници (свјedoци, вјештаци, тумачи итд.) могу се појавити у управном поступку, што опет зависи од природе и врсте управне ствари која је предмет управног поступка. Случајни учесници јесу заинтересована лица која нису ни у каквом правном односу са конкретном управном ствари, већ су то она лица која имају фактички интерес за исход управног поступка, односно разрјешење управне ствари.

Управног поступка нема уколико га не води орган. У ранијој југословенској управној пракси, која се ослањала на аустроугарску управну науку, заступљен је био став да управног поступка, као ни признавања снаге правноснажности нема уколико овлашћени орган не води поступак.³ Правилима о надлежности (стварној и мјесној) тачно се прецизира који ће орган одлучивати о правима и обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке. Према одредби члана 4 Закона о општем управном поступку Републике Српске, под органом који води поступак, односно рјешава у управним стварима подразумева се: орган управе, други републички орган управе, управна организација, као и привредно друштво, установа и друга организација којој је законом повјерено вршење јавних овлашћења. Круг учесника у управном поступку

¹ П. Кунић, *Управно право*, Бања Лука 2010, 402.

² Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07 и 50/10

³ I. Krbek, *Stranka u upravnom postupku*, Jugoslovenska štampa, Zagreb 1928, 83.

зависи од врсте поступка који се води о одређеној управној ствари (посебан поступак, усмена расправа итд.).

Већ на самом почетку вођења управних поступака често се јавља недоумица о учесницима поступања по правилима управног поступка. Другим ријечима, није сасвим јасно који су субјекти обавезни поступати према правилима управног поступка. Разлог недоумице највећим дијелом настаје због различитих формулација у законском тексту, нпр. у Хрватској због формулације Закона о општем управном поступку, који прописује да су по предметном закону обавезни поступати „органи државне управе и други државни органи, кад у управним стварима, непосредно примјењујући прописе, рјешавају о правима, обавезама или правним интересима грађана односно правних особа или друге странке” те „друге правне особе, кад у обављању јавних овласти рјешавају у управним стварима”. Овим одредбама, дакле, није јасно одређен круг субјеката који су у рјешавању управних ствари обавезни поступати по одредбама Закона, већ то зависи о организационим прописима, тј. прописима којима се уређује систем државне власти, посебно државне управе, те, с друге стране, о начину одређивања круга правних лица која, у пренесеним јавним овлашћењима, обављају послове јавне управе.⁴

2. СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ ОВЛАШЋЕЊО ЗА ВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА И СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ ОВЛАШЋЕЊО ЗА РЈЕШАВАЊЕ

Законодавац у Републици Српској прописује да рјешење у управном поступку, у правилу, доноси руководилац, односно старјешина органа, уколико посебним прописима није другачије одређено.⁵ Исто тако, руководилац органа може овластити посебним рјешењем друго службено лице из истог органа за доношење рјешења, изузев акта којим се доноси одлука о одлагању извршења рјешења. Дакле, о овлашћењу службеног лица за доношење рјешења руководилац доноси посебно рјешење које садржи личне податке службеног лица и његов обим овлашћења. Што се тиче самих овлашћења која се преносе на службено лице, а тичу се вођења управног поступка, треба истаћи да руководилац, може овластити друго службено лице из истог органа, и то:

1. За вођење управног поступка и доношење рјешења, или
2. За вођење управног поступка.

⁴ D. Đerđa, „Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* 28/2007, 3.

⁵ Вид. ЗУП РС, чл. 31.

Овлашћено службено лице на које се преноси овлашћење, у сваком случају, може бити лице које има VII степен одговарајуће школске спреме – одговарајућег смјера, најмање три године радног искуства у траженом степену образовања и положен стручни испит за рад у републичким органима управе. О обиму овлашћења службеног лица руководилац, односно старјешина органа управе доноси посебно рјешење, које садржи личне податке службеног лица и обим овлашћења (вођење поступка и доношење рјешења или само вођење управног поступка, без овлашћења на доношење рјешења).

2.1. Изузеће службеног лица

Изузеће јесте установа управног процесног права путем које се из управног поступка одстрањује службено лице које води поступак или други учесник у поступку (записничар, вјештак, судски тумач итд.) у случају када постоје разлози и околности које га чине неподобним за вршење функције или побуђују сумњу у његову објективност и непристрасност.⁶ Смисао института изузећа службеног лица је да се обезбиједи објективност и непристрасност вођења и рјешавања у управном поступку.⁷ Наиме, с циљем обезбјеђења објективног вођења и рјешавања у управном поступку, није дозвољено да поступак води службено лице у чију се непристрасност може посумњати због његових личних особина, било у односу на управну ствар или на неку странку у конкретном управном поступку. Постоје двије врсте изузећа: обавезно и факултативно. Обавезно изузеће прописано је законом и мора се спровести уколико се утврде законом прописани услови.⁸ Службено лице које рјешава или које обавља поједине радње у поступку обавезно изузети уколико постоји неки од сљедећих разлога, и то ако је:

1. У предмету у коме се води поступак странка, саовлашћеник, односно саобвезник, свједок, вјештак, пуномоћник или законски заступник странке;
2. Са странком, заступником или пуномоћником странке сродник по крви у правој линији, а у побочној линији до четвртог степена закључно, брачни друг или сродник по тазбини до другог степена закључно, па и онда када је брак престао;
3. Са странком, заступником или помоћником странке у односу стараоца, усвојиоца, усвојеника или храниоца;

⁶ П. Кунић, 399.

⁷ П. Димитријевић, *Управно право – процесни део*, Ниш 2012, 35.

⁸ П. Димитријевић, 35.

4. У првостепеном поступку учествовало у вођењу поступка или у доношењу рјешења. Набројана четири разлога представљају основ за обавезно изузеће службеног лица (облигаторно изузеће).⁹

Факултативно изузеће није обавезно и спроводи се само у оним ситуацијама када се процијени да постоје друге околности које доводе у сумњу објективност и непристрасност службеног лица. Када је поступање службеног лица у питању, важно је истаћи да је службено лице које рјешава у одређеној управној ствари или које обавља одређену процесну радњу у поступку, чим сазна да постоји неки од наведена четири разлога, дужно да прекине сваки даљи рад на предмету и да о томе обавијести орган надлежан за рјешавање о изузећу. С друге стране, уколико службено лице сматра да постоје неке друге околности које оправдавају његово изузеће (мимо набројана четири законска разлога), обавијестиће о томе орган надлежан за рјешавање о изузећу. Изузеће службеног лица које рјешава у одређеној управној ствари или које обавља одређену радњу у поступку може захтијевати и странка у поступку. Наиме, странка може својим захтјевом захтијевати изузеће службеног лица када постоје таксативно наведени законски разлози (наведена четири разлога), као и када постоје друге околности које доводе у сумњу његову непристрасност (факултативно изузеће). У свом захтјеву за изузеће странка мора навести конкретне околности због којих сматра да постоји неки од разлога за изузеће. Законодавац није могао предвидјети све околности као разлог за факултативно изузеће службеног лица, него је то уредио једном општом клаузулом: „странка може захтијевати изузеће службеног лица и када постоје друге околности које доводе у сумњу његову непристрасност”.

Ти разлози могу бити многобројни (на примјер, дугогодишње пријатељство или непријатељство службеног лица и странке, емотивна веза или блиски односи службеног лица са странком итд.). Дакле, у случајевима релативних разлога за изузеће службеног лица странка мора, поред навођења разлога за изузеће, доказати и како они утичу на непристрасност службеног лица. Код апсолутних разлога за изузеће довољно је само навести било који од набројаних разлога. О изузећу службеног лица одлучује функционер који руководи тим органом. О изузећу функционера који руководи органом управе одлучује Влада. О изузећу се одлучује закључком. Прије доношења закључка о захтјеву странке за изузеће, саслушава се службено лице

⁹ М. Рашић, *Жалба и ванредна правна средства у управном поступку*, Приручник за примену у пракси, Београд 2009, 12.

чије се изузеће тражи. У закључку о изузећу одређује се службено лице које ће рјешавати у управној ствари. Одредбе Закона о општем управном поступку (чл. 32 до чл. 36 ЗУП РС) о изузећу службеног лица сходно се примјењују и на записничара. Закључак о изузећу записничара доноси службено лице које води управни поступак. Против закључка којим се одређује изузеће није допуштена посебна жалба.¹⁰

3. СТРАНКА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Питање позитивноправног одређивања странака у управном поступку јесте доста сложеније у односу на одређивање странке у кривичном или грађанском поступку. Прије свега, треба истаћи да се у управном поступку разликују двије врсте управних ствари, и то: једностраначке управне ствари у управном поступку јесу оне управне ствари у којима наспрам органа учествује само једна странка, односно када у управном поступку учествује више странака које иступају заједнички (налазе се у истој позицији) и чине тзв. процесуалну заједницу (она постоји када се два или више лица појављују као једна странка у односу на орган који води управни поступак, нпр. доношење рјешења о експропријацији земљишта које се налази у сувласништву више лица или доношење једног рјешења за чије је доношење заинтересовано више лица) и двостраначке, односно вишестраначке управне ствари јесу оне у којима у својству странке учествују два или више субјеката са супротним интересима.¹¹ Супротстављање интереса јавља се у два вида: кроз контрарне (странке имају супротстављене интересе и захтјеве који произлазе из њиховог међусобног непосредног односа) и колидирајуће странке (странке које имају, у правилу, супротне захтјеве, али нису у међусобном односу ван управног поступка).

Законодавац у одредби члана 38. Закона о општем управном поступку дефинише појам странке, те се, сходно томе, појмом странке обухвата свако физичко или правно лице по чијем је захтјеву покренут управни поступак или лице против кога се води поступак, или лице које ради заштите својих права или правних интереса има право да учествује у управном поступку.¹² Странка у управном

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ М. Мандић, *Управно право – посебни дио*, Фоча 2008, 90.

¹² У вези са одређењем појма странке у управном поступку, више вид. у пресуди Округног суда у Бањој Луци, бр. 011-0-У-08-000 087, од 18. септембра 2008. године. Право на поврат средстава уплаћених на име пореза на промет може остваривати једино уплатилац тих средстава. У образложењу пресуде је констатовано: „Закључком првостепеног органа наведени захтјев тужитељице одбачен је из разлога што

поступку је свако физичко или правно лице по чијем је захтјеву покренут поступак (активна странка) или против које се води поступак (пасивна странка) или лице, које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку (умјешач).¹³ То може бити и републички орган управе, организација, насеље, група лица и други који немају својство правног лица, с тим да они могу бити странке уколико могу бити носиоци права и обавеза или правних интереса о којима се рјешава у управном поступку.¹⁴ Странка у управном поступку могу бити и тужилац, правобранилац и други државни органи. Они то могу бити када су законом овлашћени да у управном поступку заступају, односно штите јавни интерес, те у таквој ситуацији имају у границама тих овлашћења права и дужности странке. Подразумијева се да тужилац, правобранилац и други државни органи не могу у управном поступку имати шира овлашћења него што их имају странке, осим ако су им таква овлашћења дата законом.¹⁵

3.1. Својства странке

Да би једно физичко или правно лице могло учествовати у управном поступку у својству странке, оно мора испуњавати одређене услове. Поменути услови подразумевају постојање:

1. Страначке или правне способности (способност бити странком, односно способност лица да буде носилац права и обавеза о којима се одлучује у управном поступку),
2. Процесне способности (способност самосталног вршења процесних радњи у управном поступку) и стварне или страначке легитимације (постојање одређене везе лица са конкретним предметом; лица морају имати извјесна права или правни интерес у конкретној управној ствари). Орган који води управни поступак дужан је да у току цијелог поступка води рачуна (пази по службеној дужности) о томе да ли су код странке испуњени наведени услови. У случају да било коју од наведених способности странка изгуби у току управног

тужитељица нема својство странке у овој управној ствари из одредбе чл. 38 до 41 Закона о општем управном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 13/02), односно јер није обвезник наведене уплате, који закључак и правни став прихвата и другостепени орган када оспореним актом одбија као неосновану жалбу тужитељице изјављену против напријед наведеног првостепеног закључка, а с позивом на одредбу чл. 225 ЗОУП-а.”

¹³ П. Димитријевић, 37.

¹⁴ Вид. ЗУП РС, чл. 39.

¹⁵ Вид. ЗУП РС, чл. 40.

поступка, орган који води поступак је дужан прекинути поступак и наставити га тек када се за то стекну законски услови.¹⁶

3.2. Страначка способност

Страначка способност означава способност неког лица да буде носилац права и обавеза предвиђених материјалним прописима за поједине управне области о којима се одлучује у управном поступку. Ову способност имају сва она лица која могу имати права и обавезе.¹⁷ Страначка способност у управном поступку одговора правној способности.¹⁸ Физичка лица постају субјекти права, тј. стичу страначку или правну способност тренутком рођења. Правну способност, тј. својство субјекта права, физичка лица могу стећи, под одређеним условима, и прије рођења, уколико је то у њиховом интересу. Физичко лице, тренутком смрти губи својство субјекта права, односно правну способност. Исто дејство производи и судско проглашење несталог лица за умрло у случајевима претпостављене смрти (рат, елементарне непогоде и сл.). За разлику од физичких лица која имају универзалну правну способност, дакле могу бити носиоци готово свих права и обавеза, правна лица имају специфичну правну способност. Она могу ступати само у оне правне односе који улазе у круг њихове дјелатности, односно који су одређени самим циљем постојања правног лица, који је у крајњој линији одређен правним поретком.

Правна способност правних лица је, с обзиром на њихов специфичан карактер, у правилу, увијек дефинисана одређеним правним актом, законом, статутом и сл. Правна лица стичу правну способност, у правилу, уписом у судски регистар.¹⁹ Страначку способност могу имати и републички органи управе, организације, насеља, групе лица и други који немају својство правног лица, уз

¹⁶ М. Мандић, Ј. Митровић, *Управно право – процесни дио*, Бања Лука 2012, 53.

¹⁷ Да би неко лице могло имати својство странке у управном поступку, потребно је постојање одређене везе лица са предметом поступка, односно постојање извјесних права или правних интереса у конкретној ствари (више вид. у: пресуда Окружног суда у Бањој Луци, бр. 011-0-У-07-000 748, од 13. марта 2008. године). У образложењу пресуде констатовано је: „Према томе, да би странка могла да изјави жалбу, треба да испуњава услов у погледу страначке легитимације под којим се подразумева посебан однос странке према конкретној управној ствари. У предметној управној ствари подносилац жалбе није био легитимисан за њено подношење, па је другостепени орган пропустио да правилном примјеном наведених законских одредаба, жалбу одбаци као изјављену од неовлашћеног лица.“

¹⁸ П. Димитријевић, 37.

услов да могу бити носиоци права и обавеза или правних интереса о којима се рјешава у управном поступку. Странацку способност у управном поступку могу имати и тужилац, правобранилац и други државни органи када су законом овлашћени да у поступку заступају, односно штите јавни интерес.

3.3. Процесна способност

Процесна способност физичког лица одређује се као способност да се својим властитим изјавама воље преузимају обавезе и реализују права, тј. заснивају, мијењају и прекидају правни односи. Процесна способност у управном поступку одговора пословној (способност предузимања правних послова).²⁰ Потпуна пословна способност физичких лица везује се за развој свијести и воље физичких лица и стиче се са одређеним узрастом, тј. пунољетством. Ова способност је потпуна пословна способност. Међутим, могуће је да се и прије пунољетства стекне дјелимична (ограничена) пословна способност физичких лица (нпр. способност за склапање брака, за заснивање радног односа и др.). Уколико физичко лице, најчешће услед душевне болести, алкохолизма, уживања дрога и сл. постане неспособно за расуђивање или својим поступцима угрожава своја права и интересе или пак права и интересе других лица, пословна способност му се може, у нарочитом судском поступку, одузети потпуно или пак дјелимично. Правна лица имају процесну способност преко својих органа или заступника.²¹ Према одредби члана 41, став 1 ЗОУП-а, странка која је потпуно пословно способна може сама обављати радње у поступку (процесна способност). За процесно неспособно лице процесне радње у управном поступку обавља његов законски заступник. Непостојање процесне способности представља разлог за улагање ванредних правних лијекова против рјешења донесеног у таквом поступку.²² Важно је споменути и постојање постулативне способности која представља способност иступања, стварно дјелујући пред органима који воде управни поступак. Немају је гловонијем као и лица која не разумију језик органа који води поступак.

3.4. Стварна или странацка легитимација

Стварна или странацка легитимација (*legitimatio ad causam*) представља трећи услов који мора испунити једно лице да би се могло

²⁰ *Ibid.*

²¹ П. Кунић, 404.

²² М. Мандић, Љ. Митровић, 54.

појавити као странка у управном поступку у конкретној управној ствари.²³ Страначка легитимација значи да се у конкретном управном поступку решава о конкретним правима или обавезама конкретног лица.²⁴ Страначка легитимација означава специјалан однос између једног лица и конкретне управне ствари у конкретном управном поступку који се води. Јасно је да се управни поступак може водити само уколико постоји конкретан и непосредан правни интерес између странке и предмета управног поступка (не може управни поступак покренути било које лице по принципу опште заинтересованости). За постојање стварне легитимације потребно је постојање страначке способности, док није нужно постојање процесне способности. У случају губитка процесне способности у току поступка, странку у даљем поступку заступа законски заступник. Код самог вођења управног поступка нарочито је важно да орган који води поступак, односно представник органа управе, утврди постојање активне и пасивне страначке легитимације.²⁵

Активно легитимисана странка јесте лице по чијем се захтјеву води управни поступак. Пасивно легитимисана странка јесте лице против кога се води управни поступак. Страначка способност, процесна способност и страначка легитимација јесу битне процесне претпоставке на чије постојање службено лице које води управни поступак мора пазити у току цијелог поступка.

4. ЗАСТУПНИЦИ СТРАНАКА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Присуство странака током вођења управног поступка није обавезно, какав је то случај у неким другим поступцима (нпр. кривичном или прекршајном). Само изузетно, закон предвиђа обавезно лично присуство странака у управном поступку, односно онда када то природа поступка захтијева. Лице које заступа странку у управном поступку, односно лице које је овлашћено да умјесто странке обавља процесне радње у управном поступку, назива се заступник. За заступање странака лице које врши заступање мора посједовати нарочиту легитимацију, односно нарочито овлашћење. Поменута легитимација може се заснивати на закону и вољи странака. Ако се посебна легитимација заснива на закону, такав се заступник назива законски заступник. Када се заступник одређује

²³ *Ibid.*

²⁴ П. Димитријевић, 38.

²⁵ М. Мандић, Ј. Митровић, 55.

слободном вољом странака, онда се такав заступник назива пуномоћник.²⁶

Поред поменуте двије основне врсте заступника, у управном поступку појављују се и привремени заступник, заједнички представник и заједнички пуномоћник, с тим да су и оваква заступања, у начелу, или законска или вољна.²⁷

4.1. Законски заступник

Законски заступник странке јесте лице које на основу закона или на основу акта надлежног органа предузима процесне радње у управном поступку у име и за рачун процесно неспособне странке. Постоје двије врсте законских заступника: а) законски заступник процесно неспособног физичког лица, и б) законски заступник правног лица.

Важно је нагласити да за процесно неспособно физичко лице (малољетно или умоболно лице) процесне радње у управном поступку обавља његов законски заступник и он се одређује на основу закона или актом надлежног државног органа донесеним на основу закона (нпр. законски заступник малољетног лица јесте његов отац). С друге стране, правно лице (које је такође процесно неспособно лице) обавља процесне радње у управном поступку преко свог представника, односно законског заступника, а он се одређује општим актом тог правног лица (статут), ако није одређен законом или актом надлежног државног органа донесеним на основу закона. Законом су прописани и представници других могућих учесника у управном поступку, те сходно томе, републички орган управе обавља процесне радње у поступку преко законом или другим прописом овлашћеног представника, организација која нема својство правног лица – преко лица које се одређује према општем акту организације, а насеље, група лица и други који немају својство правног лица преко лица које они овласте, ако посебним прописом није другачије одређено. Орган који води поступак има обавезу да по службеној дужности пази током цијелог поступка да ли лице које се појављује као странка може бити странка у управном поступку (страначка способност и страначка легитимација), те да ли странку заступа њен законски заступник, односно овлашћени представник.²⁸ Уколико орган установи да законски заступник лица под старатељством не показује потребну пажњу у заступању, обавијестиће о томе орган

²⁶ М. Мандић, Љ. Митровић, 56.

²⁷ D. Đerđa, 3.

²⁸ Вид. ЗУП РС, чл. 42, ст. 1.

старатељства. Смрт странке, односно престанак правног лица може имати различите посљедице по сами управни поступак који се води. Наиме, уколико у току управног поступка наступи смрт странке, односно престанак правног лица, управни поступак се може обуставити или наставити, што опет зависи од природе управне ствари која је предмет управног поступка. Ако према природи ствари управни поступак не може да се настави, орган који води поступак ће обуставити управни поступак закључком против којег је допуштена посебна жалба.²⁹

4.2. Привремени заступник

Привремени заступник представља лице које поставља орган који води поступак, и то странки која нема законског нити вољног заступника, а управни поступак се мора спровести ради одређених важних, односно хитних разлога. Сходно одредби члана 43 Закона о општем управном поступку орган који води поступак поставља странки привременог заступника у сљедећим ситуацијама: а) уколико процесно неспособна странка нема законског заступника;³⁰ б) ако неку процесну радњу треба предузети против лица чије је пребивалиште, односно боравиште непознато, а које нема пуномоћника, под условом да то тражи хитност предмета, те да се управни поступак мора спровести; в) ако правно лице, организација, насеље, група лица и други који немају својство правног лица немају законског заступника, овлашћеног представника или пуномоћника, орган који води управни поступак, под напријед наведеним условима поставиће тој странки привременог заступника и о томе ће је одмах обавијестити; г) привремени заступник ће се поставити и када треба извршити радњу која се не може одложити, а странку, односно њеног законског заступника, овлашћеног представника или пуномоћника није могуће благовремено позвати.

Лице које је постављено за привременог заступника дужно је да се прими заступања, а заступање може одбити само из разлога који су предвиђени посебним прописима.³¹ Дужност привременог заступника траје одређени период. Сходно правилу датом у одредби члана 43, став 4 Закона о општем управном поступку, привремени заступник учествује само у управном поступку за који је изричито постављен

²⁹ Вид. ЗУП РС, чл. 42, ст. 2.

³⁰ Вид. Закон о управном поступку Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02, чл. 43.

³¹ П. Димитријевић, 4.

(специјално заступање), и то привремено, односно док се не појави законски заступник или овлашћени представник.³²

4.3. Заједнички представник и заједнички пуномоћник

Двије или више странака могу у истом предмету иступати заједнички са истовјетним захтјевима (процесуална заједница), али су тада дужне да одреде ко ће од њих иступати као заједнички представник, или да поставе заједничког пуномоћника.³³ Наиме, орган који води поступак може, ако то не забрањује посебан пропис, одредити закључком странкама које у управном поступку учествују са истовјетним захтјевима да у одређеном року одреде која ће их између њих представљати, или да поставе заједничког пуномоћника. Уколико странке не поступе по таквом закључку органа, овлашћеног представника или заједничког пуномоћника може одредити орган који води поступак, у којем случају заједнички представник, односно заједнички пуномоћник задржава то својство све док странке не поставе другог.³⁴ Против таквог закључка странке имају право на посебну жалбу, која не одлаже извршење закључка.³⁵ И у случају одређивања заједничког представника, односно заједничког пуномоћника, свака странка задржава право да иступа као странка у управном поступку и да даје изјаве, као и да самостално изјављује жалбу и користи друга правна средства.³⁶

4.4. Пуномоћник

Пуномоћник јесте лице које је странка, односно њен законски заступник одредио да је заступа у управном поступку. Он може бити свако лице које је потпуно пословно способно.³⁷ Дакле, странка, односно њен законски заступник може одредити пуномоћника који ће је заступати у поступку, осим у процесним радњама у којима је потребно да сама странка даје изјаве (лично). Радње у управном поступку које пуномоћник предузима у границама пуномоћја имају исто правно дејство као да их је предузела сама странка, односно њен законски заступник. И поред пуномоћника, сама странка може давати изјаве, а оне се могу од ње и непосредно тражити. Странка која је

³² Вид. ЗУП РС, чл. 43.

³³ П. Димитријевић, 40.

³⁴ П. Кријан, *Коментар Закона о управним споровима*, Сарајево 2001, 123.

³⁵ Вид. ЗУП РС, чл. 44.

³⁶ Вид. Закон о управном поступку Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 8/00, чл. 45.

³⁷ П. Димитријевић, 40.

присутна када њен пуномоћник даје усмену изјаву, може непосредно послије дате изјаве измијенити или опозвати изјаву свог пуномоћника. Уколико у писменим или усменим изјавама које се тичу чињеница управне ствари постоји несагласност између изјава странке и њеног пуномоћника, орган који води поступак ће цијенити њихове изјаве по свом увјерењу у складу са начелом слободне оцјене доказа.³⁸ Пуномоћник странке може бити адвокат, адвокатско друштво или запослени код службе за бесплатну правну помоћ, затим за правна лица запослени код тог правног лица, а за физичка лица брачни, односно ванбрачни супружник странке или сродник странке по крви или по тазбини.³⁹ Ако се као пуномоћник појави лице које се бави надриписарством, орган ће таквом лицу ускратити даље заступање и томе ће обавијестити странку и јавног тужиоца.⁴⁰ Против закључка о ускраћивању заступања може се изјавити посебна жалба која не одлаже извршење закључка. Пуномоћ се може дати писмено или усмено на записник. Уколико се у току поступка не саставља записник о усменој пуномоћи, ставиће се забиљешка у спису предмета. Странка која није писмена или није у стању да се потпише ставиће на писмену пуномоћ умјесто потписа отисак кажипрста. Изузетно, службено лице које води управни поступак или обавља поједине радње у управном поступку може допустити да у име странке, као њен пуномоћник, изврши одрђену процесну радњу без приложене пуномоћи члан њене породице или домаћинства или лице које је у радном односу са њом, под условом да нема сумње у постојање и обим пуномоћја. Ако такво лице постави захтјев за покретање поступка или у току поступка да изјаву супротну ранијој изјави странке, од њега ће се затражити да у одређеном року накнадно поднесе пуномоћ.⁴¹ Пуномоћ се може дати у облику приватне исправе. Уколико је пуномоћ дата у облику приватне исправе, па се посумња у њену истинитост, може се наредити да се поднесе овјерена пуномоћ.

Правилност пуномоћја испитује се по службеној дужности, а недостаци писмене пуномоћи отклањају се у складу са законом (примјењују се правила која се тичу отклањања недостатака на поднеску), при чему службено лице може допустити пуномоћнику са неуредном пуномоћи да изврши хитне радње у поступку. За обим пуномоћи мјеродавна је садржина пуномоћја. Пуномоћ се може дати:

³⁸ Вид. ЗУП РС, чл. 45.

³⁹ Вид. ЗУП РС, чл. 46.

⁴⁰ П. Димитријевић, 41.

⁴¹ Вид. ЗУП РС, чл. 47.

а) за цијели поступак (тзв. процесна пуномоћ), и б) само за поједине радње (специјална или ограничена пуномоћ).

Исто тако, пуномоћ се може и временски ограничити. Пуномоћје не престаје смрћу странке, губитком њене процесне способности или промјеном њеног законског заступника, али правни сљедбеник странке, односно њен нови законски заступник може опозвати ранију пуномоћ. На питања у вези са пуномоћјем која нису уређена одредбама Закона о општем управном поступку сходно се примјењују одредбе Закона о парничном поступку.⁴² Одредбе Закона о општем управном поступку које се односе на странке, сходно се примјењују и на њихове законске заступнике, овлашћене представнике, пуномоћнике, привремене заступнике, заједничке представнике и заједничке пуномоћнике. На овакав начин, законодавац је дефинисао правни положај заступника и пуномоћника у управном поступку. Јасно је дефинисано да све радње које предузимају заступници и пуномоћници имају исте посљедице као да их је сама странка предузела. Странки ће се дозволити да у управним стварима за које се тражи стручно познавање питања у вези са предметом поступка ангажује стручно лице које ће јој давати обавјештења и савјете. То стручно лице које се назива стручни помагач не заступа странку, што значи да стручни помагач није ни законски заступник нити пуномоћник странке, али представља посебно лице у оквиру управног поступка. Стручни помагач прати странку при вршењу појединих процесних радњи, помаже јој својим стручним савјетима и обавјештењима, дакле он не врши процесне радње умјесто странке, већ стручни помагач дјелује уз странку.

Ко све може бити стручни помагач, Закон о општем управном поступку не одређује (странка има пуну слободу у избору одговарајућег стручног помагача, и то може бити лице правне, економске, медицинске, техничке и друге струке). Истина, Законом о општем управном поступку је прописана и једна забрана те тако странка не може ангажовати као стручног помагача лице које није пословно способно (малољетно и пунољетно умоболно лице) или лице које се бави надриписарством.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Учесници у управном поступку су орган или институција која има јавна овлашћења и странка. Друга група учесника (свједоци, вјештаци, тумачи и др.) могу се појавити у управном поступку, што зависи од природе управне ствари која је предмет управног поступка.

⁴² Вид. ЗУП РС, чл. 49.

Управну ствар треба посматрати као појединачну, конкретну ситуацију (конкретан случај) коју је неопходно ауторитативно и непосредно уредити и то управним актом. Управног поступка нема ако га не води орган, односно организација или заједница увршењу јавних овлашћења. Под учесницима у управном поступку подразумевају се сви правни субјекти који морају или који могу да учествују у управном поступку. С обзиром на карактер, односно обавезност њиховог учешћа у поступку, најчешће се разликују три категорије учесника у управном поступку, и то: обавезни, евентуални и случајни учесници у управном поступку.

У управном поступку обавезни учесници јесу орган управе и странка. Друга група учесника у поступку, односно евентуални учесници (свједоци, вјештаци, тумачи итд.) могу се појавити у управном поступку, што опет зависи од природе и врсте управне ствари која је предмет управног поступка. Случајни учесници јесу заинтересована лица која нису ни у каквом правном односу са конкретном управном ствари, већ су то она лица која имају фактички интерес за исход управног поступка, односно разрјешење управне ствари. Круг учесника у управном поступку зависи од врсте поступка који се води о одређеној управној ствари (посебан поступак, усмена расправа итд.). Важност правилног одређења учесника у управном поступку Републике Српске, има своју важност прије свега ради одређивања права и обавеза сваког од учесника, односно њихов положај у управном процесу који се одвија пред управним органом који представља и самог учесника у поступку. Различит је дијапазон права и дужности које остварују учесници у поступку, почевши од органе управе и странке до свједока, тумача, вјештака итд.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Димитријевић, Предраг, *Управно право – процесни део*, Ниш 2012;
2. Đerđa, Dario, „Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* 28/2007;
3. Кријан, Перо, *Коментар Закона о управним споровима*, Сарајево 2001;
4. Krbek, Ivo, *Stranka u upravnom postupku*, Jugoslovenska štampa, Zagreb 1928;
5. Кунић, Петар, *Управно право*, Бања Лука 2010;
6. Мандић, Млађен, *Управно право – посебан дио*, Фоча 2006;

7. Мандић, Млађен, Митровић, Љубинко, *Управно право – процесни дио*, Бања Лука 2012;
8. Марковић, Ратко, *Управно право*, Београд 1995;
9. Поповић, Славољуб, Марковић, Бранислав, Петровић, Милан, *Управно право – општи део*, Београд 1989;
10. Поповић, Славољуб, Лилић, Стеван, Савиншек, Јованка, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд 1998;
11. Рашић, Мирјана, *Жалба и ванредна правна средства у управном поступку*, *Приручник за примену у пракси*, Београд 2009.

Правни прописи

1. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07 и 50/10;
2. Закон о управном поступку Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02;
3. Закон о управном поступку Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 8/00.

Nataša Slagalo

Faculty of Law,
University of East Sarajevo

PARTICIPANTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Summary

Participants in the administrative procedure are organization or institution with public authorities and the party. The second group of participants (witnesses, experts, interpreters , etc.) may appear in the administrative procedure, depending on the nature of the administrative matter that is the subject matter of administrative proceedings. Administrative matter is to be seen as a specific situation (particular case) which has to be resolved authoritatively and directly by means of administrative act. Administrative proceedings are conducted exclusively by body or organization which has public authority. Administrative proceedings are conducted by official person on behalf of official organ. The decision is rendered either by the head of the official body or official person authorised by the head. When the organization or community in the exercise of public authority is entrusted with the conduct of administrative proceedings, the decision is rendered by the sole managing authority

(secretary, director) or the head of the collegiate body. The decision can also be rendered by a person who holds a function.

Person or body (commissions, working groups etc.) to decide on administrative matter may also be stipulated by statutes or by-laws as well as by general acts of the organization. Circle of other participants depends on the type of administrative proceedings. Usually, in the summary proceedings administrative body and the party are the sole participants. In a separate test procedure the circle of participants expands. Usually there are several parties: witnesses, experts and other persons who participate in procedural phases such as hearings or site investigations.

Therefore, participants in the administrative proceedings are all persons who participate in the administrative proceedings and their number depends on the type of administrative procedure. With regard to the issues discussed, in the process of writing this paper the author used normative method.

Key words: *Administrative proceedings; Participants; Party; Governing body.*