

*Проф. др Зоран Јовановић
Дејан Вучинић, сарадник у настави, докторанд*

Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

СТРАНКЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ – ПОЗИТИВНО-ПРАВНИ АСПЕКТ СА ОСВРТОМ НА ПОЈЕДИНЕ ЗЕМЉЕ БИВШЕ СФРЈ

Аутори приликом анализе странака у управном поступку, као предмета овог рада, осврћу се на битне елементе који одређују њихов правни положај, не само директне одредбе материјалних закона које се односе на њихова права и дужности, већ и општа начела закона, па и друге одредбе које на директан и индиректан начин одређују њихов процесни положај. Природа и специфичности управног поступка, почев од начина покретања и вођења, затим преко тога ко води управни поступак, субјеката управног поступка и других питања, па до, у крајњој линији сврхе и циља управног поступка, у великој мери утичу на правни положај странака.

Често се наводи да демократичност једног друштва зависи од обима декларисаних права. Међутим, колико ће та права бити и суштински достижна у доброј мери зависи од процесних претпоставки, односно, прописа којима се регулише поступак испуњења и заштите субјективних права. У том смислу, управни поступак јесте гаранција да ће крајњи исход бити законито и правилно решење којим се одлучује о појединачном праву или дужности странке. Намера је аутора да у раду изнесе анализу питања појмовног одређења странке у управном поступку, процесних претпоставки за страначко деловање, затим појединих општих начела управног поступка која се директно односе на странке у Републици Србији, као и осврт на поједине земље бивше Југославије (Босна и Херцеговина, Хрватска и Црна Гора).

Кључне речи: Странке у управном поступку; Страначко деловање; Процесне претпоставке; Начела општег управног поступка; Упоредни положај странака.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Посматрајући положај странке кроз важећи Закон о општем управном поступку,¹ да се закључити да је ово питање регулисано на прилично прецизан и свеобухватан начин. Међутим, треба имати у виду да је томе у највећој мери допринео стари Закон о општем управном поступку,² донет далеке 1956. године.

Наиме, након завршетка II светског рата, нарушен је континуитет у односу на правне прописе предратне државе, нови прописи су донети под принудном окупационом управом, а притом и изузетна некодификованост и парцијалност управних прописа тога времена, створили су потребу за системским законом који би на детаљан и, можемо рећи, у то време савремен начин уредио поступање у управним стварима. Након стабилизације и консолидовања државе по новим идеолошким и друштвено-економским принципима, приступљено је озбиљним законодавним активностима које су, прво довеле до доношења Закона о управним споровима 1952. године, а потом и до новог Закона о општем управном поступку.

У односу на положај странака, од примарног значаја је Закон о општем управном поступку јер садржи одредбе које директно одређују правни статус странке, односно одређују њене процесне дужности и овлашћења у управној процедури.

Разлог због којег дајемо на значају старом ЗУП-у, заснива се на чињеници да он представља једну од обимнијих кодификованих управних процедура које нису биле честе у то време, и да је на веома детаљан начин уредио правни статус странака у управном поступку, односно њихова процесна права и дужности. Актуелни законски текст ЗУП-а Републике Србије у доброј мери садржи стандарде које је поставио стари закон. Чињеница да је стари ЗУП (1956), уз повремене измене, важио више од четири деценије, говори о томе да је и у односу на остале институте управног права био врло детаљан и да је био, такође, изузетно правничко дело на чијем тексту су базирани и важећи, позитивни управни прописи земаља бивше СФРЈ.

Какав је положај странке у управном поступку, осим анализе кроз призму прописа који га уређује, посматраћемо и у односу на парнични поступак, јер је у основи управни поступак конципиран по узору на парнични, али уз поједине специфичности имајући у виду природу и карактер управне делатности. Наиме, судски (парнични) поступак

¹ Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење.

² Закон о општем управном поступку, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 52/56.

у основи садржи спор, односно несагласност странака по одређеном правном питању, док код управног, једностраначког поступка³ немамо спор већ, условно речено, жељу странке да оствари неко своје право, или пак смањи или укине обавезу. Наспрам странке у парничном поступку стоји друга странка, док код управног поступка ту је најчешће орган управе, односно други вршилац управне делатности. Такође, управни поступак покреће се било по захтеву странке, било по службеној дужности *ex officio*. Премда је старо правило гласило да орган управе увек и искључиво сам покреће управни поступак, а иницијатива је могла бити како његова тако и странке (захтев), кључно је да постоји могућност да орган сам без спољног подстицаја покрене управни поступак, што код класичног судског спора (парнице) није могуће.⁴

За потребе овог рада посебно ћемо анализирати питања појмовног одређења странке у управном поступку, процесних петпоставки за страначко деловање, затим појединих општих начела управног поступка која се директно односе на странке. На крају ће, у осврту на странке управног поступка у појединим земљама у окружењу, бити истакнуте поједине сличности и разлике у односу на Републику Србију.

2. ПОЈАМ И ВРСТЕ СТРАНАКА

У овом делу видећемо ко све може бити учесник управног поступка, а потом и какав је положај и улога странака у односу на остале учеснике поступка.

Под учесницима у управном поступку, како истичу поједини аутори, подразумевају се сви субјекти који морају или могу да учествују, а с обзиром на карактер њиховог учешћа најчешће се разликују три категорије учесника. То су: обавезни, евентуални и случајни учесници.⁵

Под обавезне сврставамо оне учеснике без којих поступак није могуће водити. По природи ствари, није могуће водити управни поступак без органа управе (или другог вршиоца управне делатности), односно овлашћеног службеног лица у име органа који води поступак. Поред наведеног, није могуће водити поступак и без субјекта који тражи остваривање неког права или субјекта којем се обавеза намеће (странка). Постојање конкретне, индивидуално одређене странке неопходно је од самог почетка поступка.

³ М. Прица, „Управна ствар у српској управноправној доктрини“, *Зборник радова „Приступ правосудју – Инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије“*, Ниш 2009, 123–131.

⁴ Више о томе вид. Љ. Пљакић, „Странка у управном поступку и покретање поступка“, *Правна ријеч* 42/2015, 481 и даље.

⁵ Д. Милков, *Управно право II*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом саду, Нови Сад 2017, 115.

У другу категорију учесника (евентуални учесници) сврставамо оне субјекте чије учешће није нужно и зависи од прилика и околности конкретног случаја. То су обично пуномоћници, заступници, сведоци, вештаци, тумачи.

Трећу групу (случајни учесници) чине лица која нису прави учесници поступка у ужем смислу, али која имају интерес од крајњег исхода поступка. Обично су то подносиоци различитих представки, пријава и др. Као пример можемо навести пријаву грађана инспекцији, везано за област екологије и заштите животне средине. Надлежни орган процењује да ли има елемената за покретање поступка и у зависности од тога, покреће управни поступак и предузима одговарајуће процесне радње.

За ову врсту учесника не можемо рећи да су учесници у уобичајеном смислу речи, њихов статус није уређен законом, али постоји могућност да у каснијим фазама поступка на позив органа који води поступак учествују као сведоци, па могу бити евентуални учесници.

Према горе наведеној класификацији учесника управног поступка, странке спадају у обавезне. Да би направили још јаснију линију разграничења између странака и осталих учесника поступка (сведоци, вештаци...), странке можемо одредити и у формалном и материјалном смислу. Па тако у формалном, за странке можемо рећи да су то лица по чијем се захтеву покрећу или против којих се покреће захтев за издавање неког управног акта; за које је или против којих је сама власт повела поступак и којих се конкретан управни акт не тиче изричито, али им је због заштите посебних личних интереса, односно заштите општих јавних интереса, признат положај странке.⁶ У материјалном смислу странке су лица чија су права односно правнопризнати интереси и непосредно тангирани управним актом, због чега се спроводи читав поступак, као и лица за чији је страначки положај меродавна заштита извесног јавног интереса.⁷

У управном поступку могуће је да се појаве још неки учесници са правима и дужностима које странка има. Овакве учеснике од обичних странака управног поступка разликује једна битна чињеница а то је да се у поступку не одлучује о њиховим сопственим правима, обавезама и интересима, већ је њихово учешће неопходно када се ради о управним стварима у којима је наглашен јавни интерес.

Важећи ЗУП⁸ у чл. 44, ст. 2 предвиђа да странка у поступку може бити и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица, под условима под којима физичко или правно лице може да буде странка, или кад је то одређено законом.

⁶ И. Крбек, *Странка у управном поступку*, Загреб 1928, 16.

⁷ *Ibid.*, 17.

⁸ ЗУП, чл. 44, ст. 2.

Дакле, ограничићемо се на то да се и државни органи могу појавити у својству странке, а по правилу то се дешава увек када је у поступку присутан јавни интерес. Такви субјекти су јавни правобранилац, јавни тужилац, али и други органи када је то предвиђено законом. Ови субјекти, мора се признати, имају положај странке, али како сматрају неки аутори, само у процесном смислу, не и у материјалном.⁹

На основу свих до сад изнетих карактеристика положаја странке, као учесника управног поступка, издвојићемо једну дефиницију која према нашем мишљењу најбоље дефинише странке у управном поступку. Према тој дефиницији, под странком се подразумева лице о чијем се правима, обавезама или правним интересима одлучује у једном конкретном управном поступку.¹⁰

Појам странке одређен је и ЗУП-ом. Према претходном закону, странка је лице по чијем је захтеву покренут поступак или против кога се води поступак, или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку.¹¹ Дефиницију странке садржи и актуелни закон према којем је странка у управном поступку физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка.¹² Дâ се приметити да је положај странке више одређен према процесним, а мање материјалним елементима.

У науци управног права при одређивању врста странака може се наићи на различите поделе. У зависности од полазног основа, можемо их груписати у неколико врста. Међутим, најзаступљенија је подела на активне странке, пасивне странке и правне интересенте.¹³

У прву групу сврстали бисмо лица по чијем захтеву је поступак покренут, као што је нпр. тражење грађевинске дозволе, дозволе за држање и ношење оружја и др. У другу групу сврстали бисмо лица/лице у односу на које се води управни поступак, као што је то нпр. порески обвезник, лица према којима се спроводи поступак инспекцијског надзора и сл. Правне интересенте, као трећу врсту, чине лица која могу учествовати у управном поступку, ради заштите својих права или правних интереса. На пример, станари зграде у појединим ситуацијама (дозвола за надоградњу).

⁹ Б. Марковић, *Положај странке у управном поступку*, Београд 1995, 86. Наведено према: М. Камарић, *Управни поступак*, Сарајево 1962, 72.

¹⁰ Д. Милков, „Правни положај странке у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2005, 242.

¹¹ Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, чл. 39.

¹² ЗУП, чл. 44.

¹³ Више о томе вид. Д. Милков, (2005), 242.

3. ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА СТРАНАЧКО ДЕЛОВАЊЕ

Да би учествовао у управном поступку, сваки субјект мора претходно да има одређена својства која му омогућавају положај странке. Та својства су истовремено и предуслови пуноважног страначког деловања у управном поступку, а тичу се страначке, процесне способности и страначке легитимације.¹⁴

Ови услови морају бити кумулативно испуњени, односно, странка мора имати све од напред наведеног. За ове претпоставке може се рећи да имају важну улогу у том смислу што ослобађају органе јавне управе непотребног ангажовања, вођења поступка и мериторног одлучивања. Наиме, без наведених процесних претпоставки, иницијални захтев којим условно речено странка жели да покрене поступак, може бити одбачен већ у првој фази, а лице (субјект) може бити искључено из поступка. На крају, постоји и могућност обуставе поступка.

На постојање ових процесних претпоставки, службено лице пази по службеној дужности, како у фази покретања поступка, тако и у даљем његовом току. Премда њихово утврђивање не прави веће потешкоће, постоје ситуације када то није случај, нарочито у погледу страначке легитимације.

3.1. Страначка способност

Страначка способност се често поистовећује са правном способношћу. Наиме, правна способност значи да неки субјект може бити носилац права и обавеза, а страначка да може имати (бити носилац) права и обавеза у поступку. Иако се у, начелу, правна и страначка способност поклапају,¹⁵ треба рећи да је страначка способност у случају управног поступка шири, јер даје могућност учествовања у поступку (статус странке) и субјектима који иначе немају правну способност, дакле не само физичким и правним лицима. Практично, материјалним прописима који се односе на посебне управне области одређује се и ко може бити носилац права и дужности, односно бити странка. Тако у појединим случајевима државни органи, заједнице, насељена места, организације, или пак синдикалне организације као носиоци појединих права или обавеза, ако се о њима решава у управном поступку. Иако важећи ЗУП не одређује тако експлицитно страначку способност у односу према субјектима који нису физичка или правна лица као ранији закон, према њему странка у поступку може бити и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица, под условима

¹⁴ Д. Милков, (2017), 122.

¹⁵ Више вид. М. Камарић, 42.

под којима физичко или правно лице може да буде странка, или кад је то одређено законом.¹⁶ Постоји и посебан основ по којем заступници могу учествовати у поступку, што представља чл. 44, ст. 3, према којем заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима, могу да имају својство странке у управном поступку, ако исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају.

3.2. Процесна способност (*legitimitas ad processum*)

Процесна способност зависи од пословне и њу може имати само субјект који је потпуно пословно способан. Она представља могућност да странка пуноважно предузима све процесне радње које се тичу одређене управне ствари (даје изјаве, подноси захтеве, улаже жалбе и др.). По правилу, стиче се пунолетством, али може и раније, у случају еманципације. Малолетници, такође, имају процесну способност али делимичну, која се креће у границама пословне способности коју имају. Међутим и процесна способност, као у претходном одељку, може бити ширира од пословне. Примера ради, писана и оверена сагласност детета старијег од 14 година у поступку отпуста из држављанства.¹⁷

У случају да лице није пословно способно, односно да му је она одузета, поставља се одговарајући заступник који ће у поступку предузимати процесне радње уместо њега. Правна лица предузимају процесне радње преко својих органа, односно преко заступника.

3.3. Странацка легитимација (*legitimitas ad causam*)

Странацка легитимација или легитимисаност представља суштински однос неког лица према некој управној ствари. Странацка и процесна способност су неопходне за учествовање неког субјекта у својству странке у поступку, међутим, оне нису довољне већ је неопходна и странацка легитимација. То заправо значи да се управним поступком тангира нечије право, обавеза или неки правни интерес. Једно лице може бити учесник поступка ако се у њему одлучује о његовим правима, обавезама, а не у било ком поступку са којим не стоји у вези. О постојању ове претпоставке пази овлашћено службено лице. Међутим, није увек лако утврдити, нарочито у случају када се ради о трећим лицима која имају неки интерес.

¹⁶ ЗУП, чл. 44, ст. 2.

¹⁷ V. Todorović, *Zakon o opštem upravnom postupku & Zakon o upravnim sporovima*, Beograd 2018, 101.

4. СТРАНKE И НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

На почетку овог дела одговорићемо прво на питање какав је директан правни значај основних начела у односу на странку. Имајући у виду да поступање у управним стварима није могуће искључиво кроз општи управни поступак, већ да за поједине управне области постоје и посебни управни поступци, који су другачији у односу на општи управни поступак, јер су начела ЗУП-а општеобавезна и за посебне управне поступке.¹⁸ Затим, у одступањима од ЗУП-а, а која се не тичу посебних управних поступака. У тим ситуацијама основна начела служе као путоказ у интерпретацији правне норме, нарочито онда када нема норме тј. директног одговора на проблем који треба да се реши.¹⁹ Тада је неопходно поступити у духу неког од основних начела, јер одредбе ЗУП-а представљају само њихову детаљнију разраду.

Можемо рећи да је значај основних начела у томе да се, са једне стране, омогући странки да буде активан учесник у поступку како би остварила пуну заштиту својих права и правних интереса (заштита појединачних и колективних права и интереса) и, са друге стране, да орган вођењем поступка остварује принцип законитости и истинитости (заштита јавног интереса и објективне законитости).

Важећи ЗУП у глави другој садржи таксативно која су то начела,²⁰ а занимљиво је да у упоредном праву нема много примера где се законодавац одлучио за овакав начин нормирања. Чешћи је случај да је њихова суштина директно уграђена у конкретне одредбе закона.

У даљем тексту анализираћемо у битном неколико основних начела, не из разлога што су значајнија од осталих, већ због тога што би њихова темељна анализа са аспекта учесника поступка и заштите јавног интереса била позамашна грађа који изискује другачију форму, већег обима од уобичајеног научног чланка. Напоменућемо да свако начело у одређеној мери одређује положај странке у поступку, али начела која ће бити касније поменута, према нашем мишљењу, стоје у директнијој вези са њеним положајем.

4.1. Начело законитости и предвидивости

Ово начело је прокламовано од стране већине савремених демократских система, садржано је првенствено у уставима као актима најјаче правне снаге, а потом и у законским и подзаконским прописима. У

¹⁸ Б. Марковић, 28.

¹⁹ С. Трива, *Грађанско процесно право I*, Загреб 1965, 76.

²⁰ ЗУП, чл. 5–16.

домаћем праву, ово начело није посебност само управног поступка, већ и других грана права, а изнад свега је и уставна категорија. Његовим доследним поштовањем и остваривањем, у управном поступку се ствара правна сигурност за странку и друге учеснике.²¹

Законом о општем управном поступку прописано је да орган поступа на основу закона, других прописа и општих аката. Када је законом овлашћен да одлучује по слободној оцени, орган одлучује у границама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато. Када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима.²² Управо кроз формулацију овог последњег става, исказано је начело предвидивости.

Ово начело прожима све фазе управног поступка, а гаранција да ће крајњи исход бити правилно и законито решење представља и могућност улагања жалбе, вођења другостепеног управног поступка, па на крају и могућност вођења управног спора пред Управним судом у поступку судске контроле аката управе. Повреда начела законитости значи да акт којим је учињена повреда (формалног или материјалног прописа) може бити поништен, измењен или укинут.

Међутим, имајући у виду да управа доноси и одлуке на основу слободне оцене, а не само формално гледано везане управне акте, мора се напоменути да се ово начело односи и на одлучивање управе у оваквим ситуацијама, с тим да је поступак провере оваквих одлука нешто другачији. Наиме, орган који је поступао има обавезу да „солуцију“ за коју се определио посебно образложи и наведе разлоге.

Поступак контроле аката донетих на основу дискреционе (слободне) оцене, по жалби спроводи другостепени орган. У формалном смислу, могуће је и против оваквог управног акта водити управни спор, али у том случају Управни суд може ценити законитост само правно везаних делова акта, не и оног дела који се тиче разлога уско везаних на саму дискрециону оцену.

4.2. Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса

Ово је начело за које бисмо с правом могли рећи да осликава готово читаву суштину, како основних начела управног поступка, тако и самог поступка. Равнотежа у реализацији ова два циља обележава целокупан управни поступак, а посебно је наглашена у оквиру овог начела.²³

²¹ Б. Марковић, 29.

²² ЗУП, чл. 5.

²³ Д. Милков, (2005), 247.

Законом је прописано да орган има дужност да омогући странки да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса.

Поред обавезе органа да странки фактички омогући реализацију својих права, што не представља спорну категорију, заштита јавног интереса захтева посебну анализу. Закон не даје дефиницију јавног интереса, али с друге стране ни органи не одређују јавни интерес, већ га само цене у оквиру закона.

Дакле, поред општих смерница установљених законом, остаје да се види како се у сваком конкретном случају види на који начин се испољава јавни интерес. У теорији се могу наћи различите дефиниције, које готово имају исту суштину: Он спада у групу неодређених појмова или правних стандарда, чија се садржина испољава у сваком посебном конкретном случају;²⁴ То је вредност која не сме бити доведена у опасност појединачним ужим интересима.²⁵

У нашој домаћој теорији, нарочито раније, сматрано је да и овакви неодређени појмови (правни стандарди) подлежу судској контроли законитости, односно да је могуће у управном спору оцењивати конкретни јавни интерес. За повреду овог начела закон не прописује никакве директне санкције, тако да практично оно и поред свог великог значаја остаје само декларативне природе.

4.3. Право странке на изјашњавање

Смисао овог начела је да се странка изјасни о свим битним чињеницама и околностима у управном поступку. Дакле, на овај начин омогућена јој је активна улога. Право странке на изјашњавање је и вид предислова заједничке сарадње на решавању неке конкретне управне ствари.

Важећим ЗУП-ом је прописано да странки мора да се пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари; без претходног изјашњавања странке може се одлучити само када је то законом дозвољено.²⁶ За разлику од појединих начела која су декларативног карактера, ово је спроведено одредбама које се односе на фазу поступка до доношења решења. Нарочито, одредбама које се односе на испитни поступак.²⁷

²⁴ К. Голубовић, *Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, 158.

²⁵ Јавни интерес, https://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/2018127/zb201801_111.pdf, 15. децембар 2019.

²⁶ ЗУП, чл. 11.

²⁷ П. Димитријевић, *Управно право*, Ниш 2019, 249.

Правилно и законито решење без претходног изјашњавања странке, није могуће донети. Међутим, закон дозвољава изузетак када се ради о непосредном одлучивању. Наиме, ради се о ситуацији када орган који води поступак већ на почетку располаже свим релевантним чињеницама од значаја за одлучивање и доношење решења. Ово не значи да је искључена могућност да се странка изјасни. Обично је странка то већ учинила најчешће кроз иницијални акт, па није неопходно да то опет учини.

У случају повреде овог начела, односно права странке на изјашњавање, то може представљати разлог за жалбу и улагање ванредних правних средстава, а могуће је покренути поступак судске контроле управних аката (управни спор).

4.4. Право на жалбу и приговор

Жалба је правно средство предвиђено у свим савременим демократским правним системима. Двостепеност у одлучивању представља једну од основних гаранција за остваривање права и правних интереса.²⁸

Колики је значај права на жалбу говори и чињеница да је она уставна категорија. Тачније, у уставу је прописано да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.²⁹ Такође, и ЗУП-ом је предвиђено да против решења донетог у првом степену, односно ако орган у управној ствари није одлучио у прописаном року, странка има право на жалбу, ако законом није другачије прописано (чл. 13). Дакле, начелно је дозвољена против свих првостепених решења, осим када се посебним прописом у појединим управним стварима та могућност искључује.

Треба напоменути да ову могућност (право на жалбу) имају и други учесници поступка са положајем странке, попут тужилаштва, правобранилаштва и др., али само ако им је посебним прописима то дозвољено.

Што се тиче приговора, нови ЗУП је предвидео могућност његовог улагања као редовног правног средства, али мора се признати доста штуро и на превише уопштен начин. Формулација „странка има право на приговор у случајевима утврђеним овим законом“, више говори о приговору као изузетку, а не правилу.

²⁸ Б. Марковић, 49.

²⁹ Устав републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 36, ст. 2.

5. ПОЛОЖАЈ СТРАНKE У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ ЗЕМАЉА У ОКРУЖЕЊУ (ХРВАТСКА, ЦРНА ГОРА, БИХ)

Хрватски Закон о општем управном поступку³⁰ већ на почетку у оквиру I главе – опште одредбе, у члану 4 дефинише појам странке. Наиме, „странка у управном поступку је физичка или правна особа на захтјев које је покренут поступак, против које се води поступак или која ради заштите својих права или правних интереса има право судјеловати у поступку“. „Странка може бити и тијело државне управе, те друго државно тијело, тијело јединице локалне или подручне (регионалне) самоуправе или друго јавноправно тијело које нема правну особност, те њихова подручна јединица, односно подружница или скупина особа повезаних заједничким интересом, ако може бити носитељ права, односно обавеза о којима се рјешава.“

Слично као и наш ЗУП, дефинише појам странке и ко може имати положај странке у поступку. Хрватски законодавац се, као и у нашем случају, определио за посебно издвајање општих начела управног поступка, што је можемо рећи у једној мери последица правне традиције из периода заједничке државе, а у другој, потреба да се она нагласе због недовољно разрађених начела кроз одредбе закона. У односу на Закон о општем управном поступку Србије, хрватски има једно начело мање, али та разлика је више техничког карактера због спајања неких начела као једно, а суштински готово да је нема. У оквиру овог дела, посебно је наглашена службена употреба језика и писма као начела, мада, према нашем мишљењу без нарочитог разлога истицања баш на овом месту. Занимљиво је да се у оквиру главе V под називом „Судјеловање странке у поступку“ посебно издвајају одредбе о праву странке на изјашњавање, затим одредбе о процесној способности, заступницима, пуномоћницима, стручним помагачима и о обустави или наставку поступка у случају смрти странке као физичког лица, односно престанка постојања правног лица. Чини се да су на овај начин на једном месту обухваћене све битније одредбе које се тичу правног положаја странака у управном поступку. Право на правну заштиту гарантовано је првенствено кроз право на жалбу као редовно правно средство, мада, према појединим ауторима ово правило је упитно имајући у виду бројне примере посебних управних поступака где је она искључена, а којима се неретко крше и сама начела управног поступка.³¹

³⁰ Закон о општем управном поступку, *Narodne novine R. Hrvatske*, br. 47/09 – на снази од 01.01.2010.

³¹ М. Šikić, F. Staničić, „Uređenje žalbe u posebnim upravnim postupcima“, *Hrvatska pravna revija* 4/2009, 43–52.

Закон о управном поступку Црне Горе,³² слично као и српски Закон о општем управном поступку, на почетку истиче основна начела управног поступка. Њих укупно има тринаест, међутим, оно што није последица спајања или раздвајања начела, или пак терминолошких варијација је да црногорски ЗУП на овом месту истиче посебно: право странке на правну заштиту, забрану злоупотребе права, право на разгледање списка и употребу родно осетљивог језика. У вези са набројаним, питање је да ли је потребно оваква права посебно нагласити као начела, нарочито имајући у виду карактер права и уску повезаност са појединцем као странком у поступку. Начела као општи принципи, најопштије норме³³ карактеришу цео поступак, како делатност органа, тако и понашање странке, па је питање да ли је заиста било неопходно истаћи набројана права на овај начин. Чак и кроз врло кратке формулације чланова који су насловљени овим начелима, не види се неки шири смисао од оног које наведено право у суштини има. Што се тиче последњег (употреба родно осетљивог језика), разумљиво је симболично значење овог начела и принципа родне равноправности, па и у сегменту управног поступка.

Закон у делу IV под називом „Странка и њено заступање“ дефинише странку, уз сличну језичку формулацију, учеснике поступка са положајем странке, суштински идентично као ЗУП у Србији и Хрватској (члан 52, став 1 и 2). Овај део садржи такође одредбе о процесној способности, заступницима и пуномоћницима и стручном помагачу, при чему иста правила важе као и код претходних упоредних закона.³⁴

У случају Босне и Херцеговине, ситуација је нешто сложенија. Имајући у виду да је Босна и Херцеговина сложена држава која се на темељу Дејтонског мировног споразума састоји од два ентитета – Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске, као и јединствене административне јединице локалне самоуправе – Брчко Дистрикта, имамо ситуацију да су у Босни и Херцеговини у примјени четири законска прописа која уређују управни поступак. Правна питања попут правне природе и начина нормирања појединих института управног права, добре праксе и остваривању сврхе и циља управног поступка, овде бивају потиснута политичким елементима, па се различитост у правном смислу не може приметити у мери као политичка. Премда сва четири прописа почивају на истој правној основи, што је полазна основа и српског, хрватског и црногорског ЗУП-а (а ради се о ЗУП-у из 1956.

³² Закон о управном поступку, *Službeni list CG*, br. 56/14, 20/15, 40/16 и 37/17.

³³ Z. Tomić, Đ. Blažić, *Komentar Zakona o upravnom postupku Crne Gore*, Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica 2017, 20.

³⁴ Вид. B. Lakočević, *Upravni postupak i upravni spor, državna uprava i lokalna samouprava*, Podgorica 2017, 33 i dalje.

и каснијим, до доношења нових прописа након распада бивше СФРЈ), сва питања процесног положаја странке утврђена су готово исто у свим ЗУП-овима који важе на простору БиХ, али уз битне разлике које се тичу стварне и месне надлежности што је и разумљиво имајући у виду сложену државно-правну структуру Босне и Херцеговине.³⁵

6. ЗАКЉУЧАК

На основу свега наведеног, можемо рећи да је странка у управном поступку лице по чијем захтеву се покреће управни поступак, против које се поступак води или које ради заштите својих права и правних интереса може да учествује у поступку. Као учесници у поступку са положајем странке некада се могу јавити и државни органи, посебно у случајевима када је у поступку „ангажован“ јавни интерес. Исти положај могу имати и други колективитети без статуса правног лица када се у поступку одлучује о њиховим правима, обавезама или интересима. Уз мање терминолошке и језичке разлике, ову формулацију прихватили су прописи свих поређених земаља у окружењу. Странка је активан учесник поступка, што гарантују одредбе закона. Повреда ових одредби представља битну повреду правила поступка и због тога се могу употребити одговарајућа редовна правна средства у самом поступку, пред органима управе, а потом по тужби могуће је водити и управни спор.

Неке од сличности у правном положају странке у парничном и управном поступку последица су конципирања управног поступка по моделу парничног поступка. Међутим, управни поступак, свакако, има и своје специфичности у односу на покретање поступка, учеснике поступка, акте органа управе, механизам заштите субјективних права, односно правна средства.

Важећи ЗУП Републике Србије, у делу који регулише правни положај странака, можемо рећи, на адекватан начин регулише већину питања од значаја за странке у поступку. Оно што представља главни недостатак јесте недовољна разрада појединих основних начела кроз одредбе закона како она не би имала само декларативни карактер. Наведено исто важи и за прописе поређених земаља бивше СФРЈ имајући у виду да су у овом сегменту изузетно слични. За детаљније сагледавање

³⁵ Упор.: Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07 – испр., 50/10 и 66/18; *Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH*, бр. 48/11 – преčišćени текст, 21/18 и 23/19; *Zakon o upravnom postupku, Službeni glasnik BiH*, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16. Закон о управном поступку ФБиХ, Службене новине Федерације БиХ, бр. 2/98 и 48/99; Закон о управном поступку Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, Службени гласник Брчко Дистрикта БиХ, бр. 48/11 – пречишћени текст, 21/18 и 23/19; Закон о управном поступку, Службени гласник БиХ, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16.

положаја странке неопходно је анализирати још многа питања, попут надлежности у управном поступку, општења са органима управе, доказивања у управном поступку, првостепени, другостепени и поступак по жалби, а што овом приликом није урађено из раније поменутог разлога.

Оно што се намеће као закључак јесте да је правни положај странке у управном поступку у већој мери добро регулисан, а да ће се поједини аспекти конкретне заштите права прокламованих начелима управног поступка у будућем периоду боље регулисати кроз измене и допуне одредаба Закона о општем управном поступку.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Голубовић, Катарина, *Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015;
2. Димитријевић, Предраг, *Управно право*, Ниш 2019;
3. Камарић, Мустафа, *Управни поступак*, Сарајево 1962;
4. Lakočević, Branka, *Upravni postupak i upravni spor, državna uprava i lokalna samouprava*, Podgorica 2017;
5. Крбек, Иво, *Странка у управном поступку*, Загреб 1928;
6. Марковић, Бранислав, *Положај странке у управном поступку*, Стручна књига, Београд 1995;
7. Милков, Драган, „Правни положај странке у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2005;
8. Милков, Драган, *Управно право II*, Нови Сад 2017;
9. Muslimović, Fikret, „Dejtonski mirovni sporazum i period tranzicije“, *Teme Građanički Glasnik* 40/2015;
10. Пљакић, Љубодраг, „Странка у управном поступку и покретање поступка“, *Правна ријеч* 42/2015;
11. Прица, Милош, „Управна ствар у српској управноправној доктрини“, *Зборник радова „Приступ правосуђу – Инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије“*, Ниш 2009;
12. Todorović, Vladimir, *Zakon o opštem upravnom postupku & Zakon o upravnim sporovima*, Beograd 2018;
13. Трива, Синиша, *Грађанско процесно право I*, Загреб 1965;
14. Tomić, Zoran, Blažić, Đorđije, *Komentar Zakona o upravnom postupku Crne Gore*, Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica 2017;
15. Šikić, Marko, Staničić, Frane, „Uređenje žalbe u posebnim upravnim postupcima“, *Hrvatska pravna revija* 4/2009.

Правни прописи

1. Устав републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006;
2. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење;
3. Закон о општем управном поступку, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 52/56;
4. Закон о општем управном поступку, *Narodne novine R. Hrvatske*, бр. 47/09;
5. Закон о управном поступку, *Službeni list CG*, бр. 56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017;
6. Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/1997;
7. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 13/2002, 87/2007 – испр., 50/2010 и 66/2018;
8. Закон о управном поступку ФБиХ, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 2/98 и 48/99;
9. Закон о управном поступку Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, *Службени гласник Брчко Дистрикта БиХ*, бр. 48/11 – пречишћени текст, 21/18 и 23/19;
10. Закон о управном поступку, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16.

Интернет извори

1. https://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/2018127/zb201801_111.pdf

Full Professor Zoran Jovanović, LL.D.

Faculty of Law, University of Kragujevac

Teaching Associate Dejan Vučinić, PhD Student, LL.M.

Faculty of Law, University of Kragujevac

PARTIES TO ADMINISTRATIVE PROCEDURE - FROM THE ASPECT OF POSITIVE LAW WITH THE OVERVIEW OF FORMER SFRY COUNTRIES

Summary

The authors of this paper analyze the parties to the administrative procedure, as the main subject of this paper, with the focus on the key elements that determine their legal position – not only the direct provisions of substantive law defining their rights and duties, but also general legal

principles and other provisions which directly or indirectly regulate their procedural status. Also, the nature of the administrative procedure, starting from the method of its initiation and management, to the issues about who presides over the procedure, who are the subjects to the administrative procedure, all the way to the final aspects of the purpose and goals of the administrative procedure – all this affects the legal position of the parties to this procedure.

It is often said that the level of democracy in a society depends on the scope of declared rights. However, whether and to what extent these rights will essentially be achieved depends on the procedural conditions that is on the regulations which govern the procedure aimed at protection and exercising of subjective rights. In this sense, the administrative procedure represents a guarantee that the final outcome of the procedure will be an adequate legal solution related to the party's right or duty. The author also attempts to present in this paper the analysis of the issues which further affect the position of parties to the administrative procedure, such as their conceptual definition, possibilities of partisan influence, certain principles of the administrative procedure which are directly related to the parties in the Republic of Serbia, but also in the countries of former Yugoslavia (Croatia, Montenegro and Bosnia and Herzegovina).

Key words: *Parties in administrative procedure; Partisan activity; Procedural conditions; Principles of general administrative procedure; Comparative position of parties.*