

ИЗВОРНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

ЗАИНТЕРЕСОВАНО ЛИЦЕ КАО СТРАНКА У  
УПРАВНОМ ПОСТУПКУМирјана Рађеновић<sup>1</sup>*Правни факултет Универзитета у Бањој Луци*

**Апстракт:** *Када се говори о странци у управном поступку обично се мисли на директну (активну или пасивну странку). Заинтересовано лице или индиректна странка се ријеђе спомиње, иако је дефиницијом странке садржаној у важећем Закону о општем управном поступку и она обухваћена и по свом процесном статусу и правима која има стављена у скоро исту раван са главном странком. Да би неко лице било странка у поступку нужно је да посједује страначку способност, процесну способност и страначку (стварну) легитимацију. Страначка и процесна способност су апстрактне категорије које се доводе у везу са конкретним лицима и конкретним управним предметима. У погледу њиховог утврђивања углавном се не јављају никакве потешкоће. Страначка легитимација је такође круцијална процесна претпоставка, али је по својој природи више материјалноправног карактера. Управо због тога, приликом утврђивања ове претпоставке често се „запне“ у поступку, нарочито када се ради о заинтересованим лицима, па се некада о њој одлучи тек рјешавањем главне ствари. У овом раду, покушаће се одговорити на сљедећа питања – како се законима наше и других држава одређују заинтересована лица у појединим управним областима и какве све посљедице из тога могу настати; који начин поступања би се требао примијењивати у пракси приликом одлучивања о захтјеву неког лица за признавањем статуса индиректне странке и, у вези са тим, да ли је домаћи правни режим довољан оквир за регулисање позиције и процесних права тог лица или га је неопходно допунити одредбама које ће укупност питања која тангирају индиректну странку конкретније и детаљније уређивати.*

**Кључне ријечи:** *странка, индиректна странка, заинтересовано лице, страначка легитимација, правна сигурност, административна правда.*

<sup>1</sup> Редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, тел: 051/339 000, 051/339 021, mail: mirjana.radjenovic@pf.unibl.org

## 1. ПОЛОЖАЈ ЗАИНТЕРЕСОВАНОГ ЛИЦА У ПОСТУПКУ

Управноправни однос је, једноставно дефинисано, правни однос формиран управном дјелатношћу<sup>2</sup>. За њега је битно да свој правни основ има у општој правној норми, да се, у примјени апстрактног правног правила на конкретан случај, као учесници односа појављују најмање два, главна субјекта<sup>3</sup>, са супремацијом воље једног од њих и да су субјективна права или (и) обавезе садржина односа. Из тог произилази, да је доминантна позиција или могућност ауторитативног иступања синоним за начин настанка тог односа. Јача воља, уобзирјујући органски (субјективни) критеријум, је увијек на једној страни, прецизније, у оквиру прерогатива јавноправног субјекта који, сходно важећим прописима, располаже изворним, пренесеним или повјереним овлашћењима за вршење управног рада. На другој страни, у управном односу је субјект према коме је управни рад усмјерен. Рад органа и организација јавне управе своди се на примјену специфичног правног инструментарија којим се одређује садржина управног односа. Њу испуњавају права (овлашћења) и обавезе (дужности) субјектата који у тако насталом односу стоје један наспрам другог.

Као други учесник, тј. странка у управном односу може се појавити, прије свега, физичко или правно лице, под условом да је способно да буде титулар права или обавеза о којима се одлучује у датом поступку. Појединци и правна лица, приватна и јавна су најбројнији субјекти који ступају у односе са управом. Поред њих, својство странке могу имати и поједини колективитети лишени правног субјективитета, уколико се у управном поступку рјешава о неком њиховом праву, обавези или правном интересу заснованом на општој правној норми. На тај начин, субјект управног рада у управном односу може бити и са управним или другим органом, неком организацијом или, пак, групацијом интересно повезаних људи (као што су нпр. насеље, грађани који станују у истој улици, станари неке зграде итд.). При томе је битно да се ради о конкретним субјектима поводом чијих конкретних права или обавеза се води поступак. Када се садржина права или обавеза о којима је ријеч изводи из објективне правне норме на којој се заснива, тим правима (обавезама) даје се квалитет субјективних,

2 Зоран Р. Томић, *Опште управно право, нето, скраћено и осавременењено издање* (Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Јавно предузеће „Службени гласник“, 2009), 68.

3 Свака странка је учесник, али сваки учесник није странка. „Учесници су „странке“ уколико у једној управној ствари у релевантном поступку имају законско право/правни захтјев или правни интерес. Стога је учесник управног поступка и лице које има „мање“ од законски заштићених интереса“. Robert Walter et al., *Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrecht, 9. Auflage*, (Wien: Manzsche Verlags – und Universitätsbuchhandlung, 2011), 52-53.

извршивих јавних права, односно обавеза, од којих је по логици ствари неодвојив захтјев за правном заштитом. Не треба изгубити из вида ни то да у управном односу јавноправни субјект може имати и такав положај да другој страни, странци у складу са материјалним правом издаје наредбу у погледу извјесног чињења, пропуштања или трпљења или бити позициониран тако да сама странка може од њега, у случајевима прописаним законом, захтијевати одређену правну интервенцију.

На горе описани начин, појам странке дефинисан је и у важећем *Закону о општем управном поступку Републике Српске*,<sup>4</sup> у коме стоји да је „странка лице по чијем је захтјеву покренут поступак или против кога се води поступак, или које ради заштите својих права или правних интереса има право да учествује у поступку“ (чл. 38).

Странка може бити и синдикална организација, уколико се поступак води поводом права или правног интереса члана синдикалне организације.

Најзад, положај (права и дужности странке) могу имати још и овлашћени тужилац и правобранилац, као и други републички органи када према закону заступају и штите јавне интересе, наравно у границама датих овлашћења.

Према Закону о управном поступку Федерације Босне и Херцеговине управном поступку може присуствовати и Омбудсман „ради остваривања својих функција у заштити људског достојанства, права и слобода грађана зајамчених Уставом и инструментима наведеним у Анексу Устава Федерације“, и то до доношења правоснажног управног акта, као и у поступцима ванредних правних лијекова (чл. 49, ст. 4).<sup>5</sup>

Да би се неко лице уопште могло појавити као странка у управном поступку потребно је да су задовољене три битне претпоставке – да има страначку способност, процесну способност и страначку (стварну) легитимацију (*legitimatia ad causam*). Процесна способност не значи ништа без страначке способности. Што се тиче страначке легитимације, она такође зависи од постојања страначке, али не и процесне способности.<sup>6</sup> Док су страначка и процесна способност својства општег карактера и представљају могућност лица да као странка учествује у сваком управном поступку, страначка легитимација је посебно својство које подразумијева учешће лица као странке у тачно одређеном управном поступку. Страначка и процесна способност детаљно су уређене ЗУП-ом. За разлику од

---

4 „Службени гласник Републике Српске“, бр. 13/02; 87/07; 50/10; 66/18.

5 Перо Кријан, *Коментар Закона о управном поступку Федерације Босне и Херцеговине са судском праксом* (Сарајево: OSCE, Мисија у Босни и Херцеговини, 2002), 94-95.

6 Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова* (Београд: ЈП „Службени гласник“, 2017), 300.

њих, страначка легитимација није изричито регулисана, већ се изводи из појединих одредаба закона које упућују на то да је посриједи својство које лице с претензијом да буде странка у поступку мора да има. Утврђивање страначке и процесне способности у пракси не ствара веће проблеме, за разлику од страначке легитимације, коју је теже утврдити, посебно када се ради о заинтересованим лицима, јер је ријеч о својству које се доводи у везу са конкретним лицима и конкретним управним стварима у којима је већ директно ангажована једна или виша странака<sup>7</sup>. Управо из тог разлога, страначку легитимацију, као претпоставку материјалноправне природе, понекад није могуће унапријед утврдити, већ се „често може стварно ријешити тек рјешењем главног предмета“.<sup>8</sup> С тим у вези, упечатљив је теоријски став према коме је „постојање процесне легитимације несумњиво најраспрострањеније подручје несигурности да ли одређени субјект може бити странком у поступку“.<sup>9</sup> У сваком случају, ако постоји подозривост око тога да ли неко лице има страначку легитимацију треба омогућити његово учешће у поступку па током поступка испитивати да ли му то процесно право по закону заиста и припада, поготово када се у дотичном поступку примјењује институт обезбјеђења доказа.<sup>10</sup>

Стварна легитимација може бити активна и пасивна, зависно од тога по чијој иницијативи се покреће поступак. Исто тако, стварна легитимација може се појавити као потпуна или ограничена. Основ разликовања у овом случају је у обиму ангажмана одређеног лица, односно да ли оно има право да узме учешће у свим или само неким дијеловима поступка, односно да предузима само поједине радње. Тако, нпр. правни интересенти могу учествовати само у неким мањим дијеловима или радњама цјелине поступка у оквиру којих штите своје законом заштићене интересе, али не и у осталим који их се не тичу.

7 „Лице које је са осталим грађанима самодоприносом учествовало у изградњи електричне мреже нема положај странке у смислу члана 49. (39) Закона о општем управном поступку, у поступку у коме друго лице, које није учествовало самодоприносом, захтева да се прикључи тој електричној мрежи“ (ВСС, У. бр. 1130/81. од 7. октобра 1981), Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*, 296.

8 Иво Крбек, *Право југославенске јавне управе, III књига, Функционирање и управни спор* (Загреб: Биротехнички издавачки завод издавачко-књижарско подuzeће, 1962), 67.

9 Велимир Иванчевић, *Институције управног права, књига I* (Загреб: Правни факултет, БИБЛИОТЕКА-УЦБЕНИЦИ И СКРИПТА, 1983), 390-392.

10 „Признавање својства странке заинтересованом лицу је процесно питање без обзира не раније дат налаз вештака да извођење радова овом лицу неће сметати“. (Пресуда Врховног суда Србије, У. 6061/2008 од 7.5.2009. године), Јелена Бајић Урошевић и Никола Урошевић, *Збирка управно-судске праксе према Закону о општем управном поступку* (Београд: PARAGRAF LEX d.o.o., Нови Сад, 2017), 43.

Ствари о којима се одлучује у управном поступку, по својој природи, у већини случајева су неспорне једностраначке правне ситуације (двостраначке ствари су изузетно ријетке). Другим ријечима, насупрот органа у поступку појављује се само једна странка, која може имати активан или пасиван статус па се отуда у теорији прави разлика између активне и пасивне странке. Активна је она по чијем је захтјеву покренут поступак како би јој се признало неко право, умањила или укинула нека обавеза и сл. (издавање возачке дозволе, личне карте итд.). С друге стране, странка против које је покренут поступак по службеној дужности, с циљем да јој се наметне нека обавеза, умањи или одузме неко право које је до тада уживала означава се као пасивна странка (иселење из стана који се бесправно користи, одузимање оружног листа или дозволе за ношење оружја итд.). Одређивањем обавезе у складу са законом штити се јавни интерес и ограничава слобода појединца да не чини више од онога што закон од њега захтијева. Статус пасивне странке, углавном, одређују законски и други прописи који се примјењују у појединим управним материјама или само службено лице на основу чињеница и околности којима у датом случају располаже, а које ради заштите јавног интереса, налажу самоиницијативно покретање поступка. Пасивна странка појављују се и у вишестраначким управним стварима у којима се интереси ангажованих лица међусобно супротстављају – када једна странка устаје са захтјевом упереним против друге, у овом случају пасивне странке. Треба свакако рећи и то да се једностраначком управном ствари третирају и ствари у којима више лица заједнички иступају према органу са идентичним правним захтјевом или када орган по службеној дужности, а у циљу рационализације свог дјеловања, води један јединствен поступак против више лица (тзв. процесна заједница). Нагласимо још једном, битно је да правни интереси тих лица нису узајамно противни. Иначе, процесна заједница може бити формална и материјална.<sup>11</sup>

Важно је истаћи да се у једностраначким управним стварима, може појавити и лице које директно не судјелује у поступку који се води, али му без обзира на то није свеједно какав ће бити исход поступка, будући да одлучивањем о праву или обавези већ ангажоване (активне или пасивне) странке може бити „погођено“, у смислу закидања неког личног права или правног интереса. Дакле, његов интерес да „уђе“ у поступак не може бити економски или неки други, већ искључиво правни, што значи да мора бити заснован на закону или законом заштићен. Управо због заштите тог интереса, оно се жели укључити у рјешавање дате управне ствари, односно

---

<sup>11</sup> Крбек, *Право југославенске јавне управе, III књига, Функционирање и управни спор*, 67.

придружити адресату акта и постављеном захтјеву супротставити. Ради се о праву или правном интересу лица на које се, према истом закону који у конкретном случају тангира право активне, односно обавезу пасивне странке, протеже правна снага управног акта који тек треба да се донесе. Странка о којој је ријеч, у теорији управног права означава се као *заинтересовано лице, интервенијент, узредна или индиректна странка* (нпр. власник земљишта тражи да му се призна статус странке у поступку који се води по захтјеву другог лица, поводом издавања грађевинске дозволе за изградњу одређеног објекта на парцели до његовог земљишта, јер сматра да ће тиме бити нарушени властити услови становања). Како је посриједи вријећање неког личног права, односно правног, а не фактичког интереса, подразумијева се да, с аспекта мјеродавног права, постоји обавезност уважавања (од стране водитеља поступка) „позива“ заинтересованог лица за укључивањем у поступак, што без сумње имплицира право тог лица на примјерену правну заштиту. Занимљиво, у пракси постоје случајеви у којима одређеном лицу није признато својство странке у поступку, иако му је рјешењем органа управе установљена одређена обавеза.<sup>12</sup>

Поред тога, потребно је разликовати правне интересенте од фактичких, који такође имају неки, мање или више изражен интерес у погледу исхода конкретног поступка, али интерес који није покривен правним нормама па се стога лица о којима је ријеч не могу појавити као учесници поступка. То су нпр. иницијатори покретања (по службеној дужности) поступка стављања лица лишеног родитељског старања под стрателство пред органом старатељства (чл. 227 *Породичног закона*),<sup>13</sup> те подносиоци пријава, представки, приједлога у другим посебним управним процедурама итд.).<sup>14</sup>

Када је посриједи заинтересовано лице које се, како је већ речено, ради заштите свог непосредног интереса противи захтјеву странке, важно је још истаћи да оно директно од странке ништа не тражи, већ се обраћа органу који по захтјеву треба да одлучи. Интервенција тог лица може резултирати потребом да странка која је покренула поступак свој захтјев измени, да јој се наметне нека специјална обавеза у складу са материјалним правом које ту управну ствар уређује или, пак, у крајњој линији да захтјев буде одбијен (у случају изостанка, прописом предвиђеног пристанка на

12 Пресуда Управног суда, 15 У. 9255/2010 (2009) од 6. 5. 2011. године, према којој „запослени у органу старатељства, који је одређен решењем тог органа да у његово име врши дужност привременог старатеља, односно да обавља послове старатељске заштите, нема положај странке у том поступку“. Бајић Урошевић и Урошевић, *Збирка управносудске праксе према Закону о општем управном поступку*, 47.

13 „Службени гласник Републике Српске“, бр. 54/02; 41/08; 63/14.

14 Драган Милков, *Управно право II, Управна делатност* (Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, 2003), 100.

постављени захтјев од стране управо тог лица). Сасвим је јасно, да правни интерес интервенијента, евентуално, може бити и повољан, од користи за директну странку (у смислу да пристане да она оствари право које је тражила или да олакша њену позицију у вези са реализацијом неког права или обавезе). Какав ће смисао у конкретној управној ствари имати споменута корективна активност лица које се укључује у започету процедуру, одређују прописи којима се уређују поједина управноправна подручја, при чему се свакако не смију занемарити ни процесни прописи који такво поступање омогућавају. У вези са тим, битно је истаћи, да интервенијент „никад не наступа самостално, ... јер је „само потенцијално трећи кад орган или странка у поступку дирну у његову интересну сферу“,<sup>15</sup> па се из тог разлога у доктрини још назива и *треће лице*. Поред тога, правни интерес индиректне странке мора постојати у току вођења управног поступка и бити, како је већ истакнуто, у непосредној вези са датом управном ствари, правном ситуацијом директне странке (дакле, не би могао „бити само евентуалан, већ стваран и садашњи“).<sup>16</sup> Такође, ваља нагласити да треће лице може имати респектабилан интерес да се умијеша у рјешавање дате управне ствари, независно од тога да ли је у питању једностраначка или двостраначка правна ситуација и да у тако структурираном управном односу има исти правни статус и располаже скоро једнаким обимом процесних права, као и главне странке, активна и пасивна (право да буде саслушано, право на достављање одлуке и сва остала права). У том смислу, положај заинтересованог лица, уколико се сагледава кроз однос који има са главном, директном странком, ипак, треба разликовати од положаја ове друге. С тим у вези, оно не може располагати предметом поступка па тако, на примјер, не може повући захтјев поводом кога се поступак води. Сходно томе се и квалификује као *узгредна (индиректна) странка*. Исто тако, да би иницирало поступак вршења службеног надзора потребно је да му је у редовном управном поступку који се водио признато својство странке.

Лице које се појављује у својству странке располаже свим процесним правима која су му ЗУП-ом стављена на располагање. Која материјална права или правне интересе оно може реализовати зависи од закона којим се уређује управна ствар која га се (директно или индиректно) тиче. Ово је од посебног значаја за тзв. вишестраначке поступке, где треба правити разлику између главних странака (активне и пасивне) и оних других, само

---

<sup>15</sup> Иванчевић, *Институције управног права*, књига I, 167-168.

<sup>16</sup> Дарио Ђерђа, *Опћи управни поступак у Републици Хрватској* (Загреб: Инжењерски биро д.д., 2010), 90-91; Славољуб Поповић, Стеван Лилић и Јованка Савиншек, *Коментар Закона о општем управном поступку са објашњењима, судском праксом, образцима за примјену закона и регистром појмова* (Београд: „Савремена администрација“ д.д., Издавачко-штампарско предузеће, 1998), 462.

придружених/узгредних, с обзиром да се узгредним странкама по правилу признају само ограничена материјална права, која могу реализовати путем права која припадају главним странакама.<sup>17</sup>

Право да учествује у поступку припада и *умјешачу* и то ако има искључиво правни интерес, тзв. „интервенциони разлог“. Институција умјешача није предвиђена нормама нашег управног поступка, већ парничног поступка и подвргнута је специфичном правном режиму,<sup>18</sup> по много чему различитом од оног који важи за заинтересовано лице у управној процедури.

## 2. ЗАИНТЕРЕСОВАНА ЛИЦА У ЗАКОНИМА ПОЈЕДИНИХ УПРАВНИХ ОБЛАСТИ

Приликом одређивања страначког статуса у управном поступку, како пракса посвједочује, већих потешкоћа најчешће нема када се ради о директним, тј. активним и пасивним странкама. Проблеми у том погледу, углавном се јављају кад неком лицу треба признати позицију индиректне странке. Истина, у тим случајевима неки пут се правним прописима, посвећеним регулисању посебних управних материја, стриктно предвиђа круг лица која имају правни интерес да се укључе у поступак и ситуације у којима им то право припада. Примјери оваквих законских и других прописа, коришћењем компаративног приступа, могу се уочити, нарочито, у грађевинско-техничким областима (издавања дозвола за градњу и других одобрења за коришћење земљишта, за заједничку употребу телекомуникационе опреме, заштите конкуренције итд.).<sup>19</sup> С тим у вези, а у циљу бољег освјетљавања процесног положаја заинтересованог лица, представимо нека рјешења усвојена у појединим посебним законима, с обзиром да су предмет актуелних теоријских контроверзи у нашој и другим државама. Тако је у Републици Српској ове године, с намјером да се испројектују правила која ће, у односу на досадашње стање у домену издавања грађевинских дозвола, осигурати цјелиходније поступање органа управе, покренута, по угледу на номотетичка рјешења неких сусједних земаља, иницијатива за корекцијом одредбе члана 131 *Закона о уређењу простора и грађењу*,<sup>20</sup> у смислу стриктног одређивања лица која имају правни интерес да се, поред инвеститора, у својству странке појаве у поступку издавања грађевинске

17 Walter et al., *Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrecht*, 58-59.

18 Гордана Станковић и Ранка Рачић, *Парнично процесно право* (Бања Лука: Правни факултет Бања Лука, 2017), 161-172.

19 Alfred Kölz, Isabelle Häner und Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. vollständig überarbeitete Auflage*, (Zürich, Basel, Genf: Schulthess, 2013), 155-156.

20 „Службени гласник Републике Српске“, бр. 40/13; 106/15 – Одлука УС, 3/16 , 104/2018– испр.



дозволе. Посебна пажња посвећена је *Закону о градњи Хрватске*,<sup>21</sup> којим је децидирано предвиђено да је странка у поступку издавања грађевинске дозволе инвеститор, власник некретнине за коју се издаје грађевинска дозвола и носилац других стварних права на тој некретнини, те власник и носилац других стварних права на некретнини која непосредно граничи с некретнином за коју се издаје грађевинска дозвола (чл. 115 ст. 1). Детаљнија разрада ове одредбе садржана је сљедећем, члану 116 овог закона. За разлику од легислативе Хрватске, *Закон о изградњи Словеније*,<sup>22</sup> проблематику у вези са заинтересованим лицем још шире и прецизније уређује. Што се тиче Србије, Црне Горе и Македоније, питања о којима је ријеч, у овој области, као и код нас, нису регулисана посебним, већ постојећим општим управнопроцесним законом. Која ће рјешења бити уграђена у наш, предстојећи *Нацрт Закона о измјенама и допунама Закона о уређењу простора и грађењу* остаје да се види. При том се неизоставно морају узети у обзир све осјетљиве, неријетко компликоване па неки пут и нимало пријатне ситуације које се у примјени сада важећег закона запажају у управној и судској пракси и које изискују прикладнија правна рјешења, као и позитивне и негативне стране (многобројне правне, техничке и друге предности и потешкоће) евентуалног прихватања „хрватског концепта“.<sup>23</sup>

Насупрот метода састављања „шире листе“ заинтересованих лица, у појединим законима, у сврху осигурања бржег и ефикаснијег поступка, користи се доста рестриктивнији стандард, односно строго ограничава број лица која би евентуално могла узети учешће у поступку. Тако је, на примјер, србијанским *Законом о заштити конкуренције*<sup>24</sup> предвиђено да је странка у поступку пријаве концентрације (пред Комисијом за заштиту конкуренције) „учесник на тржишту који је поднео пријаву концентрације или захтев за појединачно изузеће, односно учесник на тржишту против кога је покренут испитни поступак“ (чл. 33 ст. 1). Овај закон, међутим, подносиоцима иницијативе за испитивање повреде конкуренције не признаје својство странке (чл. 33 ст. 2), а ни право на жалбу против евентуалног недоношења рјешења (коме се даје смисао одобравања) у прописаном року, који тече од пријаве концентрације, будући да их не третира као

21 „Народне новине“, бр. 153/13; 20/17.

22 „Uradni list Republike Slovenije“, бр. 102/4 – uradno prečišćeno besedilo, 14/5 – popr., 92/05 – ZJC- B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud -1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNep, 10/13 i 19/15. Примјењује се до 1.6. 2018. год. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3490>. „Uradni list Republike Slovenije“, бр. 61/17 i 72/17 – popr. Примјењује се почев од 1.6. 2018. год. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7108>.

23 Јована Пушац, *Приједлози за израду Нацрта Закона о измјенама и допунама Закона о уређењу простора и грађењу* (Бања Лука: 2018), 4-5.

24 „Службени гласник Републике Србије“, бр. 51/09.

странке у поступку. По једном схватању, у овом случају законом се потпуно занемарује „садржинска веза ... права и интереса“ подносиоца иницијативе за испитивање повреде конкуренције „и онога о чему се конкретно одлучује од стране Комисије“. Тиме се ова лица, у односу на подносиоца пријаве концентрације, отворено деградирају и лишавају основних процесних права која им по највишим домаћим и европским правним актима без сумње припадају.<sup>25</sup>

Слично је нпр. и са швајцарским *Савезним законом о картелима и другим ограничењима конкуренције* којим је предвиђено да се у поступку контроле концентрације (испитивања спајања привредних друштава) као странке могу појавити само привредна друштва која учествују у концентрацији. Слиједом тога, Савезни суд је пресудио да трећа лица нису легитимисана да поднесу жалбу против планова за концентрацију којима се орган за заштиту концентрације није противио (чл. 43 ст. 4).

С друге стране, пак, швајцарски *Савезни закон о управном поступку* (чл. 6) својство странке пред надлежним органом признаје, осим лицима чија би права или обавезе требале бити тангиране управном одлуком, и другим лицима, организацијама и органима који против одлуке имају право на правни лијек. Најзад, својство странке имају и лица која жалбену легитимацију према одредбама појединих савезних закона стичу тек након доношења одлуке (чл. 48), ако је то (у складу са чл. 6) могуће, односно неопходно (нпр. лица чији су стварни интереси погођени јавним радовима, као што су коришћење хидроелектрана, изградња националних путева, жељезнице итд.)<sup>26</sup>.

Супротно томе, исти закон много шире одређује лица која могу учествовати у истрази поводом ограничења конкуренције (чл. 43 ст.1). С једне стране, доктрина сматра да ова одредба, у погледу бројне одређености лица којима се одобрава учешће у поступку, не одступа од мјеродавних одредаба ЗУП-а (чл. 6 и 48), док се с друге стране, заговара одступање од чл. 6 ЗУП-а, у смислу још већег ширења круга лица – односно да је потребно да се као учесници појаве и они који на тржишту нису „значајно или нарочито уочљиви и тиме више погођени од других учесника на истом тржишном нивоу“. Ту се, међутим, мора разликовати право на учешће у поступку од стварног статуса странке (према чл. 6 и 48), јер се учешће у поступку може

25 Зоран Р. Томић, „Појам странке у српском управном праву“, у „*Правној ријечи*“, „*Часопису за правну теорију и праксу*“ 35, уред. академик проф. др Рајко Кузмановић (Бања Лука: Удружење правника Републике Српске, 2013), 381.

26 Kölz, Häner und Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. vollständig überarbeitete Auflage, 154-155.

ограничити само на саслушање, док су за учесника, уколико добије статус странке у смислу чл. 6 ЗУП-а, сва страначка права увијек резервисана.<sup>27</sup>

Такође, швајцарским *Законом о телекомуникацијама* већ је првостепени поступак конципиран као двостраначка процедура, будући да су пружаоци телекомуникационих услуга обавезни на захтјев трећих лица, из разлога јавног интереса, техничких проблема, заштите животне средине, природе, животиња и томе сл., да тим лицима дозвољавају коришћење њихове телекомуникационе опреме, уз одговарајућу компензацију. Међутим, сусједи који су угрожени мобилном антеном не могу се пријавити за заједничку употребу<sup>28</sup>.

### 3. О ПРАВНОМ РЕЖИМУ – ВАЖЕЋЕМ ЗА ЗАИНТЕРЕСОВАНО ЛИЦЕ У НАШЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

У пракси се, ипак, чешће дешава да орган индиректну легитимацију странке у поступку утврђује на основу постојећег чињеничног и доказног материјала те правних прописа које у дотичном случају примјењује, независно од тога да ли то чини поводом њеног захтјева или по својој вољи. То уједно значи да је водитељ поступка, уколико се појави лице које до тада у поступку није учествовало и тражи да му се призна право да као странка у њему учествује, дужан да преиспита основаност поднесеног захтјева и о томе донесе закључак, против кога је (уколико је негативно одлучено) допуштена посебна жалба (чл. 127). На овакво поступање поред важних управнопроцесних норми, упућује и релевантна теорија, као и доступна судска пракса.

Иначе, Закон о општем управном поступку питање страначке легитимације, као једне од нужних претпоставки за стицање статуса странке и њено учешће у поступку, децидирано не уређује, већ подводи под синтагму да ће поднесени захтјев бити одбачен уколико орган утврди да „нема услова за покретање поступка“ (чл. 113 ст. 2). Који услови су посриједи, закон назначеном нормом не уређује, већ се то може закључити једино из његовог контекста. Против закључка којим се захтјев одбацује дозвољена је посебна жалба.

За разлику од нашег закона, *Закон о општем управном поступку Републике Србије*<sup>29</sup> садржи изричиту одредбу, према којој орган одбацује захтјев странке ако, поред осталог, „подносилац захтева очигледно није

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> „Службени гласник Републике Србије“, бр. 18/16.

ималац права или *правног интереса* о коме се одлучује у управном поступку“ (чл. 92 ст. 3). Поред тога, у чл. 93. предвиђа да „лице које не учествује у поступку као странка може поднети захтев да му се призна својство странке, до окончања другостепеног поступка“ (ст. 1) и да се „о захтеву одмах упознају остале странке, да би се изјасниле“ (ст. 2). Очито, србијански закон шире и детаљније регулише позицију заинтересованог лица и умногоме олакшава поступање овлашћеног службеног лица када се оно пред њим појави.

Узгредној странци законодавац, будући да јој признаје процесни положај који има главна странка, даје право на жалбу у истом року који важи за главну странку<sup>30</sup>.

Позицију заинтересованог лица, као странке, пуноважне са аспекта права, орган не може оспоравати само због тога што оно није учествовало у првостепеном управном поступку, будући да су првостепени и другостепени поступак само фазе јединственог управног поступка. То значи, да се лице, изјављујући жалбу против првостепене управне одлуке, може „увести“ у поступак и у фази одлучивања по жалби<sup>31</sup>. Нагласимо још једном да је оно овлашћено да изјави жалбу у истом року (за жалбу) који важи за странку која је у поступку учествовала. Србијански ЗУП посебно прецизно разрађује право на жалбу па је у члану 151, уз остало, предвиђено да против првостепеног рјешења свако лице на чија права, обавезе или *правне интересе* може да утиче исход управног поступка, има право да поднесе жалбу, у року у коме жалбу може поднијети странка (ст. 6)<sup>32</sup>. Надаље се прописује дужност органа да лице коме је одбијен захтјев за признавање својства странке обавијести о рјешењу које је донио, као и садржину обавјештења и начин његовог достављања (чл. 152). Одредбе овог члана су од изузетне важности, јер упућују на то од ког момента за лице коме није признато својство странке тече рок за жалбу, што у нашем закону није експлицитно нормирано. Отуда се с правом поставља питање отпочињања рока за жалбу. По логици ствари, односни рок треба рачунати од дана када је лице чији је захтјав одбијен сазнало за донесено рјешење.

30 „Када је одређеном лицу признат положај странке у управном поступку пред првостепеним органом, другостепени орган не може донети решење о одбачају жалбе изјављене од тог лица, са образложењем да је иста поднета од неовлашћеног лица.“ (Врховни суд Војводине, У. 1333/89 од 15.11.1989).

31 „Жалбу може изјавити и особа која је ради заштите својих права и интереса требала бити странка у поступку“. (Пресуда: Ус-3205/83 од 30.XII 1983.), Кријан, *Коментар Закона о управном поступку Федерације Босне и Херцеговине са судском праксом*, 74.

32 Легитимација у погледу подношења жалбе оцјењује се према прописима који су били важећи на дан доношења рјешења, а не према прописима који су важили у вријеме достављања рјешења против кога се изјављује жалба. (ВСС, У. 6968/56 од 9. јануара 1957). Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*, 547-548.

Овдје свакако треба рећи и то да је у погледу изостанка учешћа странке у поступку, законом предвиђено да је орган првог степена дужан употпунити поступак, између осталих, и у ситуацији када је жалиоцу морала бити дата могућност да учествује у спроведном поступку који је претходио доношењу рјешења, али му та могућност није дата или је дата, али је жалилац пропустио да је искористи па је у жалби оправдао своје пропуштање (чл. 221 ст. 2). Из наведеног, недвосмислено, произилази да легитимацију за жалбу поред главне странке, има и узгредна странка, независно од тога да ли је у поступку учествовала или не, и то без своје кривице. Могућношћу коришћења жалбе избјегава се понављање поступка по приједлогу жалиоца и знатно скраћује трајање поступка у цјелини. У сваком случају, уколико лицу које је требало да учествује у поступку у својству странке таква могућност није била дата, постоји ваљан разлог за понављање поступка (чл. 234). Ако би, пак, дошло до понављања поступка, законитост рјешења, донесеног у поновљеној процедури, странка, у лику интервенијента, могла би побијати у управном спору, наравно под условом да коначним рјешењем не буде задовољна.<sup>33</sup>

#### 4. СУГЕСТИЈЕ У ВЕЗИ БУДУЋЕГ РЕГУЛИСАЊА СТАТУСА ЗАИНТЕРЕСОВАНОГ ЛИЦА

Посматрајући из угла бројности правних интересената, треба рећи да би се отишло предалеко ако би се као странке укључила у поступак сва она лица који би на неки начин могла бити погођена током рјешавања управне ствари, па у појединим случајевима чак и уколико би имала одређени правни интерес. Тако нпр. ако је одмах након покретања поступка сасвим извјесно да ће захтјев за издавање дозволе за градњу бити одбијен, сусједне земљишта на којем треба да се гради не би требало у својству индиректних странака „примити“ у поступак. Међутим, важно је истаћи да се код одређивања постојања правног интереса појединих лица, као услова за појављивање у својству странке у поступку, нормама које регулишу ово питање углавном примјењује шири приступ, како би се осигурала једнакоправност странака, правилна примјена строгих прописа и тзв. административна правда. Већ је било говора о томе да се правни интерес било које странке у поступку доводи се у везу са предметном управном ствари и уподобљава тзв. страначком легитимацијом, утемељеној на закону или

<sup>33</sup> „Обнову поступка овлашћена је да тражи не само странка која је учествовала или имала право да учествује у управном поступку већ и њен правни следбеник – чл. 49. (39) и 250. (240) Закона о општем управном поступку“. (СВС, Уж. бр. 8037/62 од 15. септембра 1962), Томић, Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова, 295 и 632.

другом пропису. Поновимо, легитимитет да учествује у поступку, активној, пасивној и узредној странци, према томе, даје веза која се између ње (прецизније, права, обавезе или правног интереса на које се она или орган позива) и дате појединачне ванспорне ситуације из мјеродавног права изводи и која у сваком случају заслужује респект од стране органа. Ако та веза, по оцјени органа не постоји, лицу које захтијева да му се призна статус странке, без обзира што сматра да полаже право на то, неће се дозволити учешће у поступку.<sup>34</sup>

Све предочено указује на то да службено лице приликом одлучивања да ли ће неком лицу дозволити да у улози индиректне странке учествује у поступку треба поступати опрезно, с великом пажњом. Користећи стечена стручна знања и искуство, питање учешћа заинтересованог лица требао би да сагледава са аспекта позитивних и негативних правних и стварних ефеката које би донесена одлука могла да изазове и да се, имајући то у виду, према наведеном питању зналачки одреди. Цјеловито и темељно познавање материјалних прописа којима се регулише област друштвеног живота у којој дјелује, али и оних из сродних и других области који се у датом случају примјењују, као и релевантних управнопроцесних норми и управне и судске праксе, сигурно је нешто од чега би требао поћи да би жељено постигао.

Правилним управним радом у описаним ситуацијама предупријеђују се: повреде темељног правног постулата – једнаког процесног третмана странака, коришћење правних лијекова, дуже трајање поступка, већи трошкови и све друго што се показује непотребним и што умањује квалитет и успјешност тог рада. Уосталом, познато је да је ефикасан и брз поступак, у коме се без већих потешкоћа и застоја реализују уставом и законом гарантована основна права странке и највише демократске вриједности, императив унапређења рада управе којем свако савремено друштво стријеми.

Када је ријеч о материјалним законима, у случају потребе за нормирањем учешћа круга заинтересованих лица у поступцима који се воде у њима регулисаним управним областима, мислимо да би, у склопу активности на том плану, било корисно, поред осталог, размотрити и рјешења усвојена у законодавству других држава и проучити да ли би и које солуције за односне области биле примјерене и за наш правни систем. Другим

34 „Лице које је са осталим грађанима самодоприносом учествовало у изградњи електричне мреже нема положај странке у смислу члана 49. (39) Закона о општем управном поступку, у поступку у коме друго лице, које није учествовало самодоприносом, захтева да се прикључи тој електричној мрежи. (ВСС, У. бр.1130/81. од 7. октобра 1981), *Ibid*.

В. Пресуду Округног суда у Бањој Луци број: 011-0-У-07-000748 од 13.03.2008. године, *Судска пракса*, 12/14/2017.

ријечима, у појединим управним подручјима, законима који их уређују, моћи ће се прецизно одредити заинтересована лица. Насупрот томе, код већине закона, због превеликог броја лица којима се може признати позиција индиректних странака, сматрамо да би било прагматичније да се она изричито не одређују, будући да пракса (када је ријеч о појединим законима неких, нама сусједних држава) показује да је таква методологија често скопчана са бројним проблемима и изазовима (правним, техничким, просторним, временским и другим) и да може произвести супротне ефекте од оних који се очекују – довести у питање реализовање главне сврхе вођења поступка, односно остваривање елементарне правде и правне сигурности. Стога, ради оживотворења циљева који се управним радом настоје постићи, препоручујемо да се у тим случајевима од стране службеног лица, уз одговарајући материјални закон, превасходно примијењују норме мјеродавног процесног закона, тј. ЗУП-а које се тичу дефинисања појма странке (тима и заинтересованог лица), али и друге које творе правни режим коме је индиректна странка у нашем управном поступку подвргнута. То значи да ће у сваком конкретном случају, водитељ поступка, примјењујући наведене законске акте, у првом реду, на основу прикупљене чињенично-доказне грађе просуђивати да ли лице које се појављује у поступку може имати позицију узгредне странке.

Уз све ово, мислимо да је одредбе важећег ЗУП-а нужно доградити како би се поједина питања која се тичу заинтересованог лица, а која садашњим законом нису уопште или изричито регулисана, подвела под одговарајући правни режим и нашла своје мјесто у будућем законском тексту. Најновији Закон о општем управном поступку Србије нуди респектебилна, ваљана рјешења која и те како заслужују пажњу и интересовање и која могу послужити као вриједан путоказ за предстојеће новелирање норми домаћег ЗУП-а.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Будући да се приликом утврђивања страначке легитимације заинтересованих лица водитељи поступка често налазе у нимало једноставним ситуацијама, потребно је у наш садашњи закон, поред већ постојећих, прилично оскудних норми посвећених овим лицима, уградити и норме којима ће се цјеловито и концизно уредити сва питања која се у пракси у везу са њима јављају. Што се тиче примјене закона којима се уређују поједине управне материје, она зависи од тога да су и у којој мјери у њима већ одређена заинтересована лица.

## 6. ЛИТЕРАТУРА:

- Бајић Урошевић, Јелена и Никола Урошевић. *Збирка управносудске праксе према Закону о општем управном поступку*. Београд: PARAGRAF LEX d.o.o., Нови Сад, 2017.
- Ђерђа, Дарио. *Опћи управни поступак у Републици Хрватској*. Загреб: Инжењерски биро д.д., 2010.
- Иванчевић, Велимир. *Институције управног права, књига I*, Загреб: Правни факултет, БИБЛИОТЕКА-УЦБЕНИЦИ И СКРИПТА, 1983.
- Kölz Alfred, Isabelle Häner, und Martin Bertschi. *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. vollständig überarbeitete Auflage*. Zürich, Basel, Genf: Schulthess, 2013.
- Крбек, Иво. *Право југославенске јавне управе, III књига, Функционирање и управни спор*. Загреб: Биротехнички издавачки завод издавачко-књижарско предузеће, 1962.
- Кријан, Перо. *Коментар Закона о управном поступку Федерације Босне и Херцеговине са судском праксом*. Сарајево: OSCE, Мисија у Босни и Херцеговини, 2002.
- Милков, Драган. *Управно право II, Управна делатност*. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, 2003.
- Поповић, Славољуб, Стеван Лилић и Јованка Савиншек. *Коментар Закона о општем управном поступку са објашњењима, судском праксом, обрасцима за примјену закона и регистром појмова*. Београд: „Савремена администрација“ д.д., Издавачко-штампарско предузеће, 1998.
- Пушац, Јована. *Приједлози за израду Нацрта Закона о измјенама и допунама Закона о уређењу простора и грађењу*. Бања Лука: 2018.
- Станковић, Гордана и Ранка Рачић. *Парнично процесно право*. Бања Лука: Правни факултет, 2017.
- Томић, Р. Зоран. *Опште управно право, нето, скраћено и осавременењено издање*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Јавно предузеће „Службени гласник“, 2009.
- Томић, Р. Зоран. *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*. Београд: ЈП „Службени гласник“, 2017.
- Томић, Р. Зоран. „Појам странке у српском управном праву“, у *Правној ријечи, Часопису за правну теорију и праксу*, уред. академик проф. др Рајко Кузмановић. Бања Лука: Удружење правника Републике Српске, 2013.
- Walter, Robert, Dieter Kolonovits, Gerhard Muzak und Karl Stöger. *Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrecht, 9. Auflage*. Wien: Manzsche Verlags – und Universitätsbuchhandlung, 2011.



## INTERESTED PERSON AS A PARTY IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Mirjana Rađenović<sup>35</sup>  
*Faculty of Law, University of Banja Luka*

**Summary:** *When we mention the party in the administrative procedure we usually have in mind direct (active or passive party). Interested person or indirect party is rarely mentioned regardless of the fact that this party is contained in the substantial definition of a party in the Law on General Administrative Procedure and put in almost the same position as the main party, having in mind its procedural status and rights. In order for a person to be a party in the procedure, it is necessary to have a capacity to be a party, procedural capacity and substantial party legitimation. Party and procedural capacity are abstract categories linked with concrete persons and concrete administrative cases. With regard to their establishment, usually there are no difficulties. Party legitimation is also a crucial procedural prerequisite but, in its nature, it is more of a substantial character. Because of that, some problems in the procedure might occur when we establish this prerequisite, especially when it comes to interested persons. Therefore, this issue is resolved only together with the main question. This paper will try to answer the following questions: how the issue of interested persons is regulated in different administrative fields in domestic and legislature of other countries and what are the possible consequences, what proceedings should be applied when deciding upon the request of a person to be an indirect party and if the local legal regime is sufficient framework for regulating the position and procedural rights of that person or there is a need to amend it with provisions which would regulate more concrete and in more details all the relevant issues that affect the indirect party.*

**Key words:** *party, indirect party, interested person, party legitimation, legal certainty, administrative justice.*

---

35 Ph.D, Full professor, Faculty of Law, University in Banjaluka. Tel: 051/339 000 , 051/339 021, mail: mirjana.radjenovic@pf.unibl.org