

DOI: 10.7251/GFP1505199M

UDC: 35.077.3(497.6RS)

Pregledni naučni rad*Datum prijema rada:*
22. maj 2015.*Datum prihvatanja rada:*
5. jun 2015.

Postupak do donošenja rješenja u upravnom postupku po zakonu o opštem upravnom postupku republike srpske

Sažetak: U radu se analizira uređenje instituta ispitnog postupka, posebno instituta skraćenog postupka, kao i upravnih radnji do donošenja rješenja u Zakonu o opštem upravnom postupku Republike Srpske. Posebno se obrađuju radnje ovlašćenih službenih lica u ovom dijelu upravnog postupka, a koje se preduzimaju radi rješavanja upravne stvari.

Tako se, najpre, u uvodnom dijelu upozorava na važnost koje uređenje neposrednog rešavanja ima za vođenje efikasnih i ekonomičnih upravnih postupaka. U centralnom delu rada instituti skraćenog i posebnog ispitnog postupka se detaljnije analiziraju, pri čemu se posebna pažnja poklanja poređenju instituta neposrednog rešavanja s institutom skraćenog postupka. U zaključku rada ukratko se iznose u radu istaknuti osnovni problemi i teze, te se naglašava dužnost službenih lica da i prilikom neposrednog rešavanja štite prava stranaka.

Ključne riječi: ispitni postupak, neposredno rješavanje, upravni postupak, Zakon o opštem upravnom postupku

*Prof. dr***Mladen
Mandić***Fakultet pravnih nauka,
Panevropski univerzitet
Apeiron, Banja Luka**Mr Nataša***Slagalo** *Pravni
fakultet Univerziteta
u Istočnom Sarajevu***1. UVOD****1. 1. Osnovna načela**

Poslije pokretanja upravnog postupka, kao prve faze postupka, dolazi druga faza koja se naziva ispitni postupak. Pod ispitnim postupkom podrazumijeva se faza upravnog postupka u kojoj se utvrđuju sve odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje rješenja i u kojoj se strankama omogućuje da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese zasnovane na propisima. Prije donošenja rješenja moraju se utvrditi sve odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje rješenja i strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese, a što je u skladu sa načelom materijalne istine i

zaštita prava stranke.¹ Prema tome, ispitni postupak koji se sprovodi prije donošenja prvostepene odluke (rješenja) ima dvojak zadatak:

a) da se tačno i nedvosmisleno utvrde sve odlučne pravno relevantne činjenice i okolnosti (načelo istine) koje su od značaja za donošenje rješenja i

b) da se strankama pruži mogućnost da ostvare i zaštite svoja legitimna prava i pravne interese.² Ovaj zadatak ispitnog postupka, odnosno zadatak utvrđivanja odlučnih pravno relevantnih činjenica i okolnosti koje su značajne za donošenje rješenja u konkretnom slučaju može se izvršiti na dva načina, i to: u skraćenom postupku i u posebnom ispitnom postupku³

Službeno lice koje vodi postupak može u toku cijelog postupka upotpunjavati činjenično stanje i izvoditi dokaze radi utvrđivanja i onih činjenica koje u postupku nisu bile iznijete ili nisu utvrđene, odnosno službeno lice koje vodi postupak narediće po službenoj dužnosti izvođenje svakog dokaza ako je to potrebno radi razjašnjenja stvari. U realizaciji navedenog zadatka, prema odredbama Zakona o opštem upravnom postupku službeno lice organa koji vodi postupak ima sljedeća ovlašćenja i dužnosti: u toku cijelog postupka može upotpunjavati činjenično stanje i izvoditi dokaze radi utvrđivanja i onih činjenica koje u postupku nisu bile iznesene ili nisu bile utvrđene; u toku cijelog postupka može odrediti po službenoj dužnosti izvođenje svakog dokaza ako ocijeni da je to potrebno radi razrješenja stvari; da pribavlja po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, da upozori stranku na njena prava u postupku i ukaže joj na pravne posljedice njenih procesnih radnji ili propuštanja u postupku.⁷ Zakon o opštem upravnom postupku posebno propisuje prava i procesne dužnosti stranke u vezi sa njenim zahtjevom, i to:

a) svaki svoj zahtjev stranka zasniva na određenom činjeničnom stanju. Činjenično stanje na kom zasniva svoj zahtjev stranka je dužna da iznese tačno, potpuno i određeno,

b) ako se ne radi o činjenicama koje su opštepoznate, (notorne) stranka je dužna da za svoje navode predloži dokaze i da ih po mogućnosti podnese organu koji vodi postupak. Ako sama stranka tako ne postupi, službeno lice organa koji vodi postupak pozvaće je da to učini.⁸ Od stranke se neće tražiti da podnese dokaze, koje brže i lakše može pribaviti organ koji vodi postupak, niti da podnosi javne isprave koje organi nisu dužni izdavati po službenoj dužnosti. Ako stran-

¹ Dimitrijević, P., *Upravno pravo-procesni deo*, Niš 2012, str 70.

² Vid. član 123. stav 1 ZOUP-a RS.

³ Vid. član 123. stav 2 ZOUP-a RS.

⁴ Vid. član 124. stav 1 ZOUP-a RS.

⁵ Vid. član 124. stav 2 ZOUP-a RS.

⁶ Vid. član 124. stav 3 ZOUP-a RS.

⁷ Vid. član 128. ZOUP-a RS.

⁸ Mandić, M., Mitrović, Lj., *Upravno procesno pravo*, Banja Luka 2012, str. 98

ka nije u naknadno određenom roku predložila, odnosno podnijela dokaze, organ koji vodi postupak će zaključkom odbaciti zahtjev kao da nije podnesen. Protiv tog zaključka dopuštena je posebna žalba. Stranka daje svoje izjave, po pravilu, usmeno, a može ih davati i pismeno.⁹ U slučajevima kada se radi o složenoj upravnoj stvari ili kada su potrebna određena stručna objašnjenja, službeno lice organa koji vodi postupak može naložiti stranci da podnese pismenu izjavu i ostaviti joj za to određeni rok. U takvom slučaju i stranka ima pravo da traži da joj se dopusti davanje pismene izjave.¹⁰ Ako je stranci naloženo ili dopušteno da podnese pismenu izjavu, ne može joj se usljed toga oduzeti pravo da svoju izjavu da i usmeno.¹¹ Ako se u toku postupka kao stranka pojavi lice koje do tada nije učestvovalo u postupku kao stranka, pa zahtijeva da učestvuje u postupku kao stranka, službeno lice organa koji vodi postupak će ispitati njegovo pravo da bude stranka i o tome će donijeti zaključak. Protiv zaključka kojim se ne priznaje to pravo dopuštena je posebna žalba.¹²

2. SKRAĆENI UPRAVNI POSTUPAK

Zadatak je modernih upravnih postupaka osigurati rešavanje u upravnim stvarima na brz i jednostavan način i uz što je moguće manje troškove. Naravno, prilikom ostvarivanja navedene zadatke tela javne uprave moraju paziti da ne povrijede i neke druge osnovne ciljeve upravnih postupaka. Zbog toga se u postupcima teži utvrđivanju materijalne istine i potpunom utvrđivanju svih činjenica i okolnosti bitnih za zakonito i pravilno rešavanje upravne stvari, pri čemu se strankama garantuje zaštita njihovih prava, osigurava potrebna pomoć te im se daje pravo na pravni lijek. Vidljivo je, prema tome, kako tijela javne uprave moraju rešavajući upravne stvari postići i uskladiti procesne težnje koje su često potpuno oprečne

– poput težnje za ekonomičnošću postupka i težnje za utvrđivanjem materijalne istine. Takođe, neophodno je istaći kako tela javne uprave moraju postupke okončati u zakonski utvrđenim rokovima? Pa je postizanje sve naznačenih ciljeva time dodatno otežano. No, potrebno je naglasiti i činjenicu kako se upravne stvari mogu prilično razlikovati po složenosti. Takođe, „upoznatost” tijela javne uprave s činjeničnim stanjem u pojedinim upravnim stvarima, bez obzira na njihovu složenost, može već u samom početku postupka prilično varirati. Nadalje, bitno je naglasiti kako ponekad tijela javne uprave moraju delovati izuzetno brzo kako bi se zaštitili ljudski životi, zdravlje i imovina te da se u takvim situacijama nužno narušavaju neka temeljna načela upravnih postupaka. Konačno, neophodno je istaći i činjenicu da se upravni postupci mogu voditi i po službenoj dužnosti i po zahtjevu stranke, te da mogu završavati donošenjem rešenja kojima se građanima nameću obaveze ili im se dodeljuju određena prava. Navedene okolnosti ukazuju i na nužnost zakonskog prepoznavanja i razlikovanja upravnih postupaka po nekim njihovim osobinama, odnosno prepoznavanja situacija u kojima je primarna brzina i izbegavanje formalnih složenih postupaka. Institutom skraćenog postupka vrši se upravo jedno takvo razlikovanje te se na taj način pokušava da obezbedi optimalan odnos između potrebe za utvrđivanjem materijalne istine i ekonomičnosti

⁹ Vid. član 126. stav 1. ZOUP-a RS

¹⁰ Mandić, M., Mitrović, Lj., *Upravno procesno pravo*, Banja Luka 2012, str. 99

¹¹ Vid. član 126. stav 2 i 3 ZOUP-a RS.

¹² Vid. član 127. ZOUP-a RS.

upravnog postupka¹³ Uzevši u obzir prirodu upravnih stvari koje se rješavaju u upravnom postupku, veliki broj njih se rješava na ovaj način, odnosno kroz tzv. skraćeni postupak. Odredbe o skraćenom postupku imaju u vidu takve praktične slučajeve u kojima nije potrebno vršiti posebne procesne radnje (dakle, uvidaj, usmena raspravu, saslušanje svjedoka itd.) da bi se mogle utvrditi relevantne i odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za rješavanje upravne stvari, te da bi se strankama omogućilo da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.¹⁴ Prilikom odlučivanja da li će se u konkretnom slučaju primijeniti skraćeni postupak, treba valjano ocijeniti upravnu stvar, jer u suprotnom, ukoliko je npr. rješenje doneseno po skraćenom postupku, odnosno bez prethodnog saslušanja stranaka u posebnom ispitnom postupku koji je bio obavezan, tako doneseno rješenje može biti poništeno po žalbi.¹⁵ Tako Zakon o opštem upravnom postupku jasno definiše kada se može primijeniti skraćeni postupak, i to u sljedećim slučajevima:

a) ako je stranka u svom zahtjevu navela činjenice ili podnijela dokaze na osnovu kojih se može utvrditi stanje stvari, ili ako se to stanje može utvrditi na osnovu opštepoznatih činjenica ili činjenica koje su organu koji vodi postupak poznate; b) ako se stanje stvari može utvrditi na osnovu službenih podataka kojima organ koji vodi postupak raspolaže, a nije potrebno posebno saslušanje stranke radi zaštite njenih prava, odnosno pravnih interesa; c) ako je propisom predviđeno da se upravna stvar može riješiti na podlozi činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno utvrđene ili se dokazima samo posredno utvrđuju, pa su činjenice ili okolnosti učinjene vjerovratnim, a iz svih okolnosti proizlazi da se zahtjevu stranke ima udovoljiti; d) ako se radi o preduzimanju hitnih mjera u javnom interesu koje se ne mogu odlagati, a činjenice na kojima rješenje treba da bude zasnovano su utvrđene ili bar učinjene vjerovratnim.¹⁶ U ovom slučaju se odstupa od načela saslušanja stranaka zbog neophodnosti preduzimanja hitnih mjera

¹³ „Budući da veliki broj upravnih stvari po svojoj prirodi ne traži sprovođenje složenog postupka, a da je u njihovom rešavanju primarna brzina, s jedne strane zbog ostvarivanja prava ili zaštite prava stranke, a s druge strane zaštite javnog interesa te poštujući načela efikasnosti i ekonomičnosti postupka upravni postupak može se sprovesti i kao tzv. skraćeni postupak. “Medvedović, Dragan, Pravci modernizacije opšteg upravnog postupka, Ključna pitanja pri izradi novog Zakona o opštem upravnom postupku, Informator, 5500 (2006), str. 11. „Za rešavanje u skraćenom postupku nije bitno o kakvoj se upravnoj stvari radi. U tom postupku mogu se rešavati upravne stvari i manjeg i većeg značaja, po službenoj dužnosti i na zahtjev stranke itd., jer skraćeni postupak nije postupak manjeg značaja. To je samo racionalnije rešavanje upravne stvari kad je to prema odredbama ovog člana moguće. “Krijan, Pero, Komentar Zakona o opštem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 246. Isticanje činjenice da je istovrsne upravne stvari moguće rešiti i po skraćenom i posebnom ispitnom postupku zavisno o tomu je li činjenično stanje utvrđeno i nesporno ili neutvrđeno i sporno, v. u: Androjna, Vilko, Upravni postopek in upravni spor, Uradni list RS, Ljubljana, 1992., str.

¹⁴ Medvedović, Dragan, Pravci modernizacije opšteg upravnog postupka, Ključna pitanja pri izradi novog Zakona o opštem upravnom postupku, Informator, 5500, 2006

¹⁵ Otajagić, Ferid, „Savremene tendencije u javnoj upravi“, *Anali Pravnog fakulteta u Zenici* 7/2007

¹⁶ Vid. član 129. stav 1 ZOUP-a RS.

u javnom interesu. Neophodnost preduzimanja hitnih mjera procjenjuje nadležni organ u konkretnoj situaciji, a na podlozi činjenica koje su utvrđene dokazivanjem (istinitost) ili su učinjene vjerovatnim (vjerovatnoća). Ovdje se radi o primjeni propisa o zaštiti od požara, o eksproprijaciji, propisi o zaštiti bilja od bolesti štetočina i sl.¹⁷

3. POSEBAN ISPITNI POSTUPAK

Poseban ispitni postupak se sprovodi kada je to potrebno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su značajne za rješavanje stvari ili radi davanja strankama mogućnosti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.¹⁸ Cilj posebnog ispitnog postupka jeste da se obavljanjem pojedinih procesnih radnji u postupku kao što su saslušavanje stranaka, vještačenje, obavljanje uvidaja, održavanje usmene rasprave i sl. utvrde odlučne činjenice i okolnosti koje su značajne za donošenje rješenja, te da se strankama daju mogućnosti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.¹⁹

U granicama koje mu zakon određuje, službeno lice koje vodi postupak:

- određuje koje radnje u postupku treba izvršiti,
- izdaje naređenja za njihovo izvršenje,
- određuje red kojim će se pojedine radnje izvršiti,
- određuje rokove u kojima će se radnje izvršiti, pod uslovom da oni nisu propisani zakonom,
- određuje održavanje usmene rasprave i saslušanja pojedinih lica, i sve što je potrebno za njihovo održavanje,
- odlučuje koji će se dokazi izvesti, kojim dokaznim sredstvima, te o svim prijedlozima i izjavama učesnika u postupku.²⁰ Isto tako, službeno lice koje vodi postupak odlučuje da li će se raspravljanje i dokazivanje vršiti odvojeno o pojedinim pitanjima ili zajedno za sva pitanja.²¹

Stranka ima pravo:

- da učestvuje u ispitnom postupku, da daje potrebne podatke i brani svoja prava i zakonom zaštićene pravne interese, da iznosi činjenice koje mogu biti od uticaja na rješenje stvari i da pobija tačnost navoda koji se ne slažu sa njenim navodima, da sve do donošenja rješenja dopunjuje i objašnjava svoje navode, a ako to čini poslije održane usmene rasprave, dužna je da obrazloži zbog čega to nije učinila na usmenoj raspravi.²² U odnosu prema strankama, službeno lice koje vodi postupak dužno je: da pruži mogućnost stranci da se izjasni o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima i predloženim dokazima, da učestvuje u izvođenju dokaza i da postavlja pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službenog lica, a sa njegovom dozvolom i neposred-

¹⁷ Dimitrijević, P., *Upravno pravo-procesni deo*, Niš 2012, str 72

¹⁸ Vid. član 130. stav 1. ZOUP-a RS.

¹⁹ Vid. član 130. stav 2. ZOUP-a RS

²⁰ Vid. član 130. stav 3. ZOUP-a RS

²¹ Vid. član 130. stav 4. ZOUP-a RS

²² Vid. član 131. stav 1. i 2. ZOUP-a RS.

no, da se upozna s rezultatom izvođenja dokaza i da se o tome izjasni.²³ Organ koji vodi postupak ne može donijeti rješenje prije nego što stranci pruži mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva rješenje, a o kojima stranci nije bila data mogućnost da se izjasni.²⁴ U toku ispitnog postupka i usmene rasprave dolaze do izražaja nekoliko načela: načelo zaštite građanina, načelo saslušanja stranke i načelo pružanja pomoći stranci, a koja pokazuju odnos službenog lica prema stranci u upravnom postupku.²⁵

4. PRETHODNO PITANJE U UPRAVNOM POSTUPKU

Do donošenja rješenja u upravnom postupku, organ koji ga vodi nailazi na niz spornih pitanja. Neka od njih može sam riješiti jer spadaju u njegovu nadležnost, a može naići i na pitanja koja treba riješiti neki drugi stvarno nadležni organ. Prethodno pitanje je posebno pitanje koje nije u nadležnosti organa pred kojim se vodi upravni postupak, a istovremeno bez rješenja toga pitanja ne može se riješiti sama upravna stvar, koja čini samostalnu pravnu cjelinu i za čije je rješenje nadležan sud ili neki drugi organ. Samostalna pravna cjelina je tijesno povezana sa glavnom upravom stvari, jer od odluke o prethodnom pitanju zavisi rješenje glavne stvari. Tako se kao prethodna pitanja mogu javiti razne upravne stvari (npr., u vezi zasnivanja radnog odnosa u nekom državnom organu, kao prethodno pitanje se može javiti pitanje da li lice koje se prima u radni odnos ima državljanstvo, s obzirom na to da državljanstvo predstavlja jedan od zakonski uslova za prijem u službu).²⁶ Pod prethodnim (prejudicionim) pitanjem se podrazumijeva takvo pitanje koje čini za sebe samostalnu pravnu cjelinu i kao takvo spada u nadležnost nekog drugog organa (npr. suda), s tim da se bez prethodnog rješenja tog pitanja ne može riješiti glavna stvar koja je predmet postupka (na primjer, građanin traži dozvolu za izgradnju porodične kuće na zemljištu za koje tvrdi da je njegovo. Među-tim, pravobranilac osporava tvrdnju da je zemljište vlasništvo građanina, i on tvrdi da je zemlja državna svojina. Dakle, prethodno pitanje je činjenica čije je vlasništvo pomenuto zemljište).

Prema odredbama Zakona o opštem upravnom postupku prihvaćen je austrijsko-njemački sistem, odnosno sistem koji ovlašćuje organ koji vodi postupak da odluči da li će sam riješiti prethodno pitanje ili će rješavanje prethodnog pitanja ustupiti drugom nadležnom organu.²⁷ Dakle, ako organ koji vodi postupak naiđe na pitanje bez čijeg se rješenja ne može riješiti sama upravna stvar, a to pitanje čini samostalnu pravnu cjelinu za čije je rješavanje nadležan sud ili neki drugi organ (prethodno pitanje), on može pod uslovima propisanim zakonom sam raspraviti to pitanje ili postupak prekinuti dok nadležni organ to pitanje ne riješi. O prekidu postupka donosi se zaključak protiv kojeg je dopuštena posebna žalba.

²⁸ Ako je organ koji vodi postupak sam riješio prethodno pitanje, rješenje takvog

²³ Vid. član 131. stav 1. i 2. ZOUP-a RS

²⁴ Vid. član 131. ZOUP-a RS.

²⁵ Marković, B., Položaj i uloga stranke u upravnom postupku, Beograd 1995. g., str 411.

²⁶ Dimitrijević, P., Upravno pravo-procesni deo, Niš 2012, str 74

²⁷ Mandić, M., Mitrović, Lj., *Upravno procesno pravo*, Banja Luka 2012, str. 98

²⁸ Вид. члан 132. став 1. ЗОУП-а РС.

pitanja ima pravno dejstvo samo u upravnoj stvari u kojoj je to pitanje riješeno.²⁹ Po pitanju postojanja krivičnog djela i krivične odgovornosti učinioaca, organ koji vodi postupak je vezan pravosnažnom presudom suda kojom se optuženi oglašava krivim.³⁰ Od pravila po kome je organu koji vodi postupak dozvoljeno da po slo- bodnoj ocjeni odlučuje da li će sam raspraviti prethodno pitanje ili će postupak prekinuti do rješenja tog pitanja od strane nadležnog organa postoje i određeni izuzeci. Naime, organ koji vodi postupak mora prekinuti upravni postupak kada se prethodno pitanje odnosi:

- na postojanje krivičnog djela,
- na postojanje braka,
- na utvrđivanje očinstva i materinstva ili
- kada je to zakonom određeno.³¹

Kada se prethodno pitanje odnosi na krivično djelo za koje se gonjenje preduzi- ma po službenoj dužnosti, a nema mogućnosti za krivično gonjenje, organ koji vodi postupak raspraviće i to pitanje.³²

U slučaju kada se zbog prethodnog pitanja ne mora prekinuti upravni postupak, organ koji vodi postupak može sam uzeti u pretres prethodno pitanje, raspraviti ga kao sastavni dio glavnog pitanja, odnosno riješiti prethodno pitanje kao sastavni dio te upravne stvari.³³

Ako je organ koji vodi upravni postupak sam raspravio prethodno pitanje, rje- šenje prethodnog pitanja tada ne čini sastavni dio dispozitiva već obrazloženja rješenja. Dakle, rješenje prethodnog pitanja predstavlja sastavni dio činjeničnog stanja, na podlozi koga se rješava upravna stvar.

Ako se radi o takvom prethodnom pitanju koje organ koji vodi postupak nije ovlašćen da riješi, odnosno koje on nije uzeo u raspravljanje, a postupak za rješa- vanje prethodnog pitanja koji se može voditi samo po službenoj dužnosti još nije pokrenut, organ koji vodi postupak tražiće da nadležni organ pokrene postupak po prethodnom pitanju.³⁴ U upravnoj stvari u kojoj se postupak za rješavanje pret- hodnog pitanja pokreće povodom zahtjeva stranke, organ koji vodi postupak može zaključkom naložiti jednoj od stranaka da u cilju rješavanja prethodnog pitanja traži od nadležnog organa pokretanje postupka, određujući joj rok u kojem je dužna da to učini, i da o podnesenom traženju podnese dokaz. Pri tom će organ koji vodi upravni postupak upozoriti stranku na posljedice propuštanja. Rok za traženje pokretanja postupka za rješavanje prethodnog pitanja počinje teći od dana kada zaključak postane konačan, a protiv ovog zaključka dopuštena je posebna žalba.³⁵

²⁹ Vid. član 132. stav 2. ZOUP-a RS.

³⁰ Vid. član 132. stav 3. ZOUP-a RS.

³¹ Vid. član 133. stav 1. ZOUP-a RS.

³² Vid. član 133. stav 2. ZOUP-a RS.

³³ Vid. član 134. ZOUP-a RS.

³⁴ Vid. član 135. stav 1. ZOUP-a RS.

³⁵ Vid. član 135. stav 2. ZOUP-a RS.

Ako u jednostranačkoj ili višestranačkoj stvari stranka ne podnese u određenom roku dokaz da je od nadležnog organa tražila pokretanje postupka po prethodnom pitanju, smatra se da je odustala od zahtjeva, a organ koji vodi upravni postupak obustaviće postupak. Ako u dvostranačkoj stvari protivna stranka ne podnese dokaz da je od nadležnog organa tražila pokretanje postupka po prethodnom pitanju, organ će nastaviti postupak i sam raspraviti prethodno pitanje.³⁶ Postupak prekinut zbog rješavanja prethodnog pitanja pred nadležnim organom nastaviće se kada se konačno odluči o tom pitanju.³⁷ Dakle, ako je za rješenje prethodnog pitanja bio nadležan sud, upravni postupak po glavnom pitanju moći će se nastaviti tek pošto je odluka suda postala pravosnažna. Slično je i u onim situacijama kada je za rješenje prethodnog pitanja bio nadležan drugi organ uprave.

5. USMENA RASPRAVA

Pod usmenom raspravom se podrazumjeva posebna procesna radnja u upravnom postupku, odnosno čitav splet i sistem procesnih radnji, čiji je cilj da se razjasne činjenice i okolnosti koje mogu biti od uticaja u rješavanju glavne upravne stvari. Usmena rasprava je jedna od radnji u ispitnom postupku čiji je cilj da se utvrde sve činjenice i okolnosti od značaja za rješenje upravne stvari koja je predmet postupka i da se strankama omogući da zaštite svoja prava i pravne interese. Dakle, usmena rasprava se u upravnom postupku određuje s ciljem potpunog razjašnjenja stanja upravne stvari.³⁸ Ona nema onoliki značaj kao u ostalim procesnim sporovima (građanski, krivični ili prekršajni) iz razloga što se u upravnom postupku mogu riješiti mnoge upravne stvari i bez održavanja ročišta (usmene rasprave ili pretresa).

Određivanje usmene rasprave može biti obavezno (obligatorno) i neobavezno (fakultativno). Fakultativno određivanje usmene rasprave postoji u svim onim slučajevima kada je službenom licu ostavljeno na ocjenu da s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja odluči da li će odrediti usmenu raspravu ili ne. Službeno lice koje vodi postupak će odrediti održavanje usmene rasprave u svakom slučaju kada je to korisno za razrješenje upravne stvari.

Prema odredbi člana 137 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku službeno lice određuje, po svojoj inicijativi ili po prijedlogu stranke, usmenu raspravu u svakom slučaju kada je to korisno za razrješenje stvari, a mora je odrediti: 1.

u upravnim stvarima u kojima učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima (dovoljno je, dakle, da se radi o dvostranačkoj ili višestranačkoj upravnoj stvari u kojoj učestvuju dvije ili više stranaka sa protivnim interesima) ili 2. kada treba izvršiti uviđaj ili saslušanje svjedoka ili vještaka (dovoljno je da treba saslušati makar jednog svjedoka). U praksi se razlikuju tri vrste ispoljavanja javnosti u vezi sa održavanjem usmene rasprave, i to: opšta javnost – kada svako lice može prisustvovati usmenoj raspravi, stranačka javnost – kada usmenoj raspravi mogu prisustvovati samo stranke ili određena lica i ograničena javnost

³⁶ Mandić, M., Mitrović, Lj., *Upravno procesno pravo*, Banja Luka 2012, str. 98

³⁷ Vid. član 136. ZOUP-a RS.

³⁸ Вид. члан 137. став 1. ЗОУП-а РС.

– organ po slobodnoj ocjeni određuje ko može prisustvovati raspravi osim strana-
ka.³⁹

S obzirom na to da je Zakon o opštem upravnom postupku usvojio načelo opšte javnosti, nužno je bilo predvidjeti i slučajeve kada javnost može biti isključena, s tim da razlikujemo stranačku javnost (usmenoj raspravi mogu prisustvovati samo stranke i određena lica) i ograničenu javnost (usmenoj raspravi, po slobodnoj ocjeni službenog lica koje vodi postupak mogu prisustvovati i druga lica koja ne učestvuju u postupku).⁴⁰ Naš zakonodavac je taksativno pobrojao slučajeve u kojima se odstupa od načela opšte javnosti, te tako službeno lice koje vodi postupak može isključiti javnost za cijelu usmenu raspravu ili samo za jedan njen dio (npr. saslušanje nekog svjedoka), po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, odnosno zainteresovanog lica u sljedećim slučajevima, i to:

1. ako to zahtijevaju razlozi morala ili javne bezbjednosti,
2. ako postoji ozbiljna i neposredna opasnost ometanja usmene rasprave,
3. ako treba da se raspravlja o odnosima u porodici i
4. ako treba da se raspravlja o okolnostima koje predstavljaju službenu, poslovnu, profesionalnu, naučnu ili umjetničku tajnu.⁴¹

Pri objavljivanju rješenja po sprovedenom postupku javnost se ne može isključiti. Službeno lice koje vodi postupak može dopustiti da se na usmenoj raspravi sa koje je javnost isključena prisustvuju pojedina službeni lica, naučni i javni radnici (ako je to od interesa za njihovu službu, odnosno naučni rad), ali će ih upozoriti, ta lica, da su dužna da čuvaju kao tajnu, ono što budu na raspravi saznala.⁴² O isključenju javnosti (po službenoj dužnosti i inicijativi ili po prijedlogu stranke ili zainteresovanog lica) službeno lice donosi zaključak koji mora biti obrazložen i javno objavljen.⁴³ Isključenje javnosti u svakom slučaju ne odnosi se na stranke, njihove zastupnike, punomoćnike, predstavnike i stručne pomagače.⁴⁴ Službeno lice koje vodi postupak će upozoriti ta lica da su dužna da čuvaju kao tajnu ono što na raspravi budu saznala.⁴⁵ Održavanje svake konkretne usmene rasprave treba valjano pripremiti, te je u tom smislu organ koji vodi postupak dužan da preduzme sve što je potrebno da se usmena rasprava obavi bez odugovlačenja i po mogućnosti bez prekidanja i odlaganja (poštivanje načela ekonomičnosti i racionalnosti i ovdje dolazi do punog izražaja).⁴⁶ Licima koja se pozivaju na usmenu raspravu mora se ostaviti dovoljno vremena da se pripreme za raspravu i da dođu na raspravu na vrijeme i bez vanrednih troškova. Isto tako, pozvanim licima ostaviće se najmanje osam dana od dana dostavljanja poziva do dana održavanja us-

³⁹ Dimitrijević, P., *Upravno pravo-procesni deo*, Niš 2012, str 74.

⁴⁰ Mandić, M., Mitrović, Lj., *Upravno procesno pravo*, Banja Luka 2012, str. 98.

⁴¹ Vid. član 138. stav 2. ZOUP-a RS

⁴² Dimitrijević, P., *Upravno pravo-procesni deo*, Niš 2012, str 74

⁴³ Vid. član 138. stav 3. ZOUP-a RS.

⁴⁴ Vid. član 139. stav 1. ZOUP-a RS.

⁴⁵ Vid. član 139. stav 2 ZOUP-a RS

⁴⁶ Vučinić, Stanka, Bukvić, Biserka, Popović, Kustudić, *Opšti upravni postupak – priručnik*, Uprava za kadrove Vlade Crne Gore, Podgorica 2006

mene rasprave.⁴⁷ Kada je za raspravljanje na usmenoj raspravi potrebno upoznavanje sa planovima, spisima ili drugim predmetima, iste treba staviti na uvid pozvanim licima istovremeno sa određivanjem vremena održavanja rasprave, a u pozivu za raspravu treba označiti vrijeme i mjesto kada i gdje se oni mogu razgledati.⁴⁸

Organ koji vodi postupak dužan je da, pored ličnog dostavljanja poziva na usmenu raspravu, javno objavi određivanje usmene rasprave (vrijeme održavanja rasprave) u sljedećim slučajevima, i to:

- kada postoji opasnost da se pojedinačni pozivi neće moći na vrijeme dostaviti,
- kada postoji vjerovatnoća da ima zainteresovanih lica koja se još nisu pojavila kao stranke, ili
- kada to nalažu drugi razlozi.⁴⁹

Javna objava usmene rasprave treba da sadrži sve podatke koji moraju biti navedeni u pojedinačnom pozivu, kao i poziv da na raspravu dođe svako ko smatra da se upravna stvar tiče njegovih pravnih interesa. Ta se objava saopštava na način propisan zakonom.⁵⁰ Mjesto održavanja usmene rasprave - određuje organ koji vodi upravni postupak uz primjenu sljedećih pravila koja su propisana zakonom. Naime, usmena rasprava održava se, po pravilu, u sjedištu organa koji vodi postupak; ako je potreban uviđaj u mjestu izvan sjedišta organa koji vodi postupak, usmena rasprava se može održati na mjestu uviđaja; organ koji vodi postupak može odrediti za usmenu raspravu i drugo mjesto kada je to potrebno radi smanjenja troškova i zbog potpunijeg, bržeg ili jednostavnijeg raspravljanja upravne stvari.⁵¹ Odsutnost stranke i drugih pozvanih lica sa usmene rasprave - Usmena rasprava u svakom slučaju ima za cilj saslušanje stranaka, kao i neposredno preduzimanje drugih procesnih radnji u vezi sa razjašnjenjem upravne stvari. Kako su određene procesne radnje vezane za stranku i njene aktivnosti, treba svakako istaći da je zakon posebno predvidio mogućnost sankcionisanja stranke usljed njenog propuštanja određenih radnji. Stranke i druga pozvana lica dužna su da prisustvuju usmenoj raspravi. Službeno lice koje vodi postupak je dužno da na početku usmene rasprave utvrdi koja su od pozvanih lica prisutna, a u pogledu odsutnih da provjeri da li su im pozivi uredno dostavljeni.⁵² Ukoliko neka od stranaka koja još nije saslušana nije došla na usmenu raspravu, a nije utvrđeno da joj je poziv uredno dostavljen, službeno lice koje vodi postupak odložiće usmenu raspravu, osim ako je usmena rasprava na vrijeme javno objavljena.⁵³ Mogućnost sankcionisanja stranke postoji u određenim situacijama za slučaj nedolaska stranke na usmenu raspravu, pod uslovom da je uredno pozvana. Naime, ako na usmenu raspravu ne dođe stranka po čijem je zahtjevu upravni postupak pokrenut, iako je uredno pozvana, a iz cjelokupnog stanja stvari se može pretpostaviti da je odustala od zahtjeva, organ koji vodi postupak će svojim

⁴⁷ Vid. član 140. stav 1. ZOUP-a RS

⁴⁸ Vid. član 141. ZOUP-a RS.

⁴⁹ Vid. član 142. stav 1. ZOUP-a RS.

⁵⁰ Vid. član 142. stav 2. ZOUP-a RS.

⁵¹ Dimitrijević, P., *Upravno pravo-procesni deo*, Niš 2012, str 74

⁵² Vid. član 144. stav 1 ZOUP-a RS.

⁵³ Vid. član 144. stav 2 ZOUP-a RS.

zaključkom obustaviti postupak.⁵⁴ Protiv tog zaključka dopuštena je posebna žalba. Međutim, ako se ne može pretpostaviti da je stranka odustala od svog zahtjeva ili ako bi se upravni postupak u javnom interesu morao nastaviti po službenoj dužnosti, službeno lice koje vodi postupak će, prema okolnostima slučaja, sprovesti usmenu raspravu bez tog lica, ili će je odložiti.⁵⁵

Ako stranka protiv koje je pokrenut upravni postupak neopravdano izostane iako je uredno pozvana, službeno lice koje vodi postupak može:

- sprovesti usmenu raspravu i bez nje,
- na trošak stranke odložiti usmenu raspravu, ako je to potrebno radi pravičnog rješenja odnosno upravne stvari.⁵⁶ Stranka trpi određene posljedice i ukoliko u toku usmene rasprave ne stavi primjedbu na radnje koje se na usmenoj raspravi preduzimaju. Naime, ako prisutna stranka i pored upozorenja na posljedice ne stavi u toku usmene rasprave primjedbu na radnje koje se na raspravi preduzimaju, smatraće se da nema primjedbi. Ako ta stranka kasnije stavi primjedbu na radnje preduzete na usmenoj raspravi, organ koji rješava o upravnoj stvari će cijeniti i tu primjedbu, ako ona može imati uticaja na rješavanje stvari, pod uslovom da nije data poslije usmene rasprave s ciljem odugovlačenja postupka.⁵⁷ Na usmenoj raspravi treba raspraviti i utvrditi ono što je predmet ispitnog postupka.⁵⁸ Ako se predmet ne može raspraviti na jednoj usmenoj raspravi, službeno lice koje vodi postupak prekinuće usmenu raspravu i zakazati što prije njen nastavak. Za taj nastavak službeno lice će preduzeti sve mjere koje su propisane za određivanje usmene rasprave, a prisutnim licima može usmeno saopštiti te mjere, kao i vrijeme i mjesto nastavka usmene rasprave. Prilikom nastavka usmene rasprave službeno lice koje vodi postupak iznijeće u glavnim crtama tok dotadašnje usmene rasprave.⁵⁹

Za izvođenje pismenih dokaza koji se naknadno podnesu ne mora se ponovo određivati rasprava, ali će se stranci dati mogućnost da se o tim dokazima izjasni.⁶⁰

O svakoj se usmenoj raspravi sastavlja zapisnik prema odredbama Zakona o opštem upravnom postupku. Takav zapisnik predstavlja javnu ispravu i dokaz o svim radnjama preduzetim u toku rasprave.⁶¹ U zapisnik se unosi tok usmene rasprave, stanje stvari kako su ga iznijele stranke, kao i dokazi o spornim činjenicama. U zapisnik se mogu staviti i pravna razmatranja u vezi sa upravnom stvari.

⁵⁴ Purišević, Fuad, Dokazivanje i dokazna sredstva u paričnom i upravnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta UV, br. 4, Vitez 2013

⁵⁵ Vid. član 144. stav 3 ZOUP-a RS.

⁵⁶ Dimitrijević, P., Upravno pravo-procesni deo, Niš 2012, str 74

⁵⁷ Vid. član 145. stav 1. ZOUP-a RS.

⁵⁸ Vid. član 145. stav 2. ZOUP-a RS.

⁵⁹ Vid. član 146. stav 2. ZOUP-a RS.

⁶⁰ Vid. član 146. stav 3. ZOUP-a RS

⁶¹ Todorović, Ljubo, Hadžimusić, Mensur, *Upravni nadzor*, Sarajevo 2002.

6. ODRŽAVANJE REDA

O održavanju reda pri radu u vođenju upravnog postupka stara se službeno lice koje vodi postupak, odnosno koje rukovodi radnjom upravnog postupka.⁶² S ciljem održavanja reda, službeno lice je ovlašćeno da:

- opominje lica koja ometaju rad,
- određuje mjere potrebne za održavanje reda, i to:
 - a) udaljenje zbog narušavanja reda ili nepristojnosti i b)
 - izricanje novčane kazne.⁶³

Lica koja prisustvuju nekoj radnji postupka (npr. usmenoj raspravi) ne smiju nositi oružje ili opasno oruđe.⁶⁴ Lice koje učestvuje u radnji postupka može biti udaljeno tek pošto je prethodno bilo opomenuto da će biti udaljeno i pošto su mu predočene pravne posljedice takve mjere. Udaljenje zbog ometanja rada izriče službeno lice koje rukovodi radnjom postupka.⁶⁵ Ako zbog ometanja rada organa bude udaljena stranka koja nema punomoćnika, ili ako bude udaljen punomoćnik čiji vlastodavac nije prisutan, službeno lice koje rukovodi radnjom postupka pozvaće lice koje se udaljava da postavi svog punomoćnika. Ako pozvano lice to ne učini, službeno lice može odgoditi radnju na trošak lica koje je odbilo da postavi svog punomoćnika, a može mu i samo postaviti punomoćnika, ako je to potrebno. Takav punomoćnik može zastupati stranku samo u radnji postupka sa koje je stranka udaljena.⁶⁶ Pored mjere udaljenja, onaj ko u radnji postupka teže naruši red, može se kazniti i novčanom kaznom do 100,00 KM. Izrečena novčana kazna ne isključuje druge oblike odgovornosti. Novčanom kaznom može biti kažnjeno i lice koje svojim podneskom grubo povrijedi ugled organa ili službenog lica.⁶⁷ Novčanu kaznu izriče službeno lice koje vodi radnjom postupka. Protiv zaključka o novčanoj kazni može se izjaviti posebna žalba, s tim da žalba protiv zaključka ne odlaže izvršenje kazne.⁶⁸

7. ZAKLJUČAK

Osnovna zadaća modernih upravnih postupaka jeste osigurati rješavanje u upravnim stvarima na brz i jednostavan način i uz što je moguće manje troškove. Naravno, prilikom ostvarivanja navedene zadatke tijela javne uprave moraju paziti da ne povrijede i neke druge osnovne ciljeve upravnih postupaka. Zbog toga se u postupcima teži utvrđivanju materijalne istine i potpunom utvrđivanju svih činjenica i okolnosti bitnih za zakonito i pravilno rešavanje upravne stvari, pri čemu se strankama garantuje zaštita njihovih prava, osigurava potrebna pomoć te im se daje pravo na pravni lijek.

Do donošenja rješenja u upravnom postupku, organ koji ga vodi nailazi na niz spornih pitanja. Neka od njih može sam riješiti jer spadaju u njegovu nadležnost,

⁶² Vid. član 97. stav 1. ZOUP-a RS

⁶³ Vid. član 97. stav 2. ZOUP-a RS.

⁶⁴ Vid. član 97. stav 2. ZOUP-a RS

⁶⁵ Vid. član 98. ZOUP-a RS

⁶⁶ Vid. član 99. ZOUP-a RS

⁶⁷ Vid. član 100. ZOUP-a RS

⁶⁸ Vid. član 101. ZOUP-a RS

a može naići i na pitanja koja treba riješiti neki drugi stvarno nadležni organ. Veoma je bitno naglasiti kako ponekad tijela javne uprave moraju djelovati izuzetno brzo kako bi se zaštitili ljudski životi, zdravlje i imovina te da se u takvim situacijama nužno narušavaju neka temeljna načela upravnih postupaka. Konačno, neophodno je istaći i činjenicu da se upravni postupci mogu voditi i po službenoj dužnosti i po zahtjevu stranke, te da mogu završavati donošenjem rešenja kojima se građanima nameću obaveze ili im se dodeljuju određena prava. Navedene okolnosti ukazuju i na nužnost zakonskog prepoznavanja i razlikovanja upravnih postupaka po nekim njihovim osobinama, odnosno prepoznavanja situacija u kojima je primarna brzina i izbegavanje formalnih složenih postupaka. Institutom skraćenog postupka i posebnog ispitnog postupka vrši se upravo jedno takvo razlikovanje te se na taj način pokušava da obezbjedi optimalan odnos između potrebe za utvrđivanjem materijalne istine i ekonomičnosti upravnog postupka.

REFERENCE

1. Androjna, V. (1992). *Upravni postopek in upravni spor*, Ljubljana: Uradni list RS
2. Vučinić, S., Bukvić, B., Popović, K. (2006). *Opšti upravni postupak – priručnik*, Uprava za kadrove Vlade Crne Gore, Podgorica.
3. Dimitrijević, P. (2012). *Upravno pravo – procesni deo*.
4. Ivona, B. (2012). Institut za pravo i finansije, *Pravne posledice i prava stranke povodom „ćutanje uprave“*, Beograd 2012, 1 dostupno: http://ipf.rs/wp-content/uploads/2013/02/Pravo.-Upravno-pravo.-Ćutanje-uprave-Institut-za-pravo-i-finansije-www.ipf_.pdf
5. Krijan, P. (2006). Komentar Zakona o opštem upravnom postupku, Zagreb: Novi informator.
6. Lilić, S., Golubović, K. (2011). *Evropsko upravo pravo*, Beograd.
7. Mandić M., Ljubinko, M. (2012). *Upravno procesno pravo*, Banja Luka.
8. Medvedović, D. (2006). *Pravci modernizacije opšteg upravnog postupka*, Ključna pitanja pri izradi novog Zakona o opštem upravnom postupku, Informator, 5500.
9. Otajagić, F. (2007). *Savremene tendencije u javnoj upravi*, Anali Pravnog fakulteta u Zenici.
10. Purišević, F. (2013). *Dokazivanje i dokazna sredstva u parničnom i upravnom postupku*, Vitez: Zbornik radova Pravnog fakulteta UV, br. 4.
11. Radenović, M. (2004). *Pravo opšteg upravnog postupka*, Banjaluka.
12. Todorović, Lj., Hadžimusić, M. (2002). *Upravni nadzor*, Sarajevo.
13. Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 13/02, 87/07 i 50/10.

Mladen Mandić

Law College, PanEuropean University APEIRON, Banja Luka

Nataša Slagalo

Mr, Faculty of Law, University of East Sarajevo

Procedure to Making Decisions in Administrative Proceedings Under the General Administrative Procedure

Abstract: The paper analyzes the regulation of the institute of the test procedure, especially institutes simplified procedure, as well as administrative actions to the decision in the Law on Administrative Procedure of the Republic of Srpska. Specially processed actions authorized officials in this part of the administrative procedure, which can take place to resolve the administrative matter.

Thus, first, in the preamble emphasizes the importance that arranging direct solving has to conduct efficient and cost-effective administrative procedures. In the central part of the shortened institutes and special examination procedures are analyzed in detail, with particular attention paid compared institute immediate resolution of the Institute a summary procedure .. In conclusion, the paper briefly discusses the work point out the basic problems and theses, and stresses the duty of officials and that when immediate resolution of protecting the rights of the parties.

Keywords: test procedure, immediately solving the administrative proceedings, the Law on Administrative Procedure.