

*Др Драган Милков, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

ПОЛОЖАЈ СТРАНКЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Сажетак: *Странка је 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. Права странке на активно учешће у управном поступку су загарантована, посебно у одредбама које се односе на поступак до доношења решења. Повреда ових одредби представља битну повреду правила поступка и због тога се могу употребити одговарајућа правна средства и може се водити управни спор.*

Кључне речи: *управни поступак, учесници у управном поступку, странка у управном поступку, заштита права странака у управном поступку.*

1. Уводне напомене

Положај странака се може посматрати кроз права и обавезе које ови обавезни учесници имају током покретања и вођења управног поступка. Имајући у виду да је управни поступак настао тако што је као модел коришћен парнични поступак, онда треба знати да је питање странака уређено у управном поступку на сличан начин као у парници, али уз једну битну разлику. За парнични поступак је карактеристично да постоје две супротстављене стране између којих постоји неко спорно правно питање,

а које треба да разреши суд. У управном поступку је ово сасвим другачије. Наиме, за управни поступак је карактеристично да у њему најчешће учествује само једна странка наспрам органа управе, односно неког другог вршиоца управне делатности. Доношењу одлуке у управном поступку не претходи никакав спор, већ жеља странке да оствари неко право или умањи, односно укине раније наметнуту обавезу. Могуће је, наравно, да се управни поступак води и по службеној дужности, зато што орган управе намерава да странци наметне неку обавезу или јој ограничи, односно укине нека права. Но, увек је ова активност окренута ка будућности и не претходи јој никакав спор.

Положај странака је опредељен читавим Законом о општем управном поступку. Међутим, за потребе овог рада, посебно ћемо анализирати норме о основним начелима, тј. начело заштите права странака и заштите јавног интереса. С друге стране, положај странке се може посматрати и кроз њену улогу, овлашћења и дужности у поступку до доношења решења.

2. Појам и врсте странака

Под странком се подразумева лице о чијим се правима, обавезама или правним интересима одлучује у једном конкретном управном поступку.

Појам странке у Закону о општем управном поступку није материјалног карактера, нити се може дати материјална дефиниција странке. Странка је у управном поступку институт искључиво процесног карактера. „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“¹.

С обзиром на овакво одређење, могу се разликовати три категорије странака, а то су:

- активна странка (лице по чијем захтеву је поступак покренут, као што је нпр. тражилац грађевинске дозволе, дозволе за држање и ношење оружја, дозволе за вођење занатске радње и сл.);
- пасивна странка (лице против којег се води поступак као што је то војни обвезник, порески обвезник, лице против којег инспекцијска служба води поступак и сл.);
- правни интересенти (лица која ради заштите својих права или правних интереса могу учествовати у управном поступку, као

¹ Закон о општем управном поступку, „Службени лист СРЈ“, број 33 од 11.07.1997. године, члан 39.

што су станари у поступку издавања дозволе за надзиђивање постојеће зграде, суседи у поступку издавања грађевинске дозволе ако би било угрожено неко њихово право или правни интерес, станари у згради у којој неко лице жели да отвори занатску радњу - ради заштите од буке). Ове странке се још називају и узгредним странкама или интервенијентима.

Поред правних интересената, постоје и тзв. фактички интересенти. И ова лица имају неки интерес за исход управног поступка, али је то неки њихов лични интерес, а не интерес заснован на правном пропису. Стога ова лица и не могу да учествују у управном поступку, већ се њихове представке, пријаве, петиције и сл. користе само као начин да службено лице органа управе сазна да је потребно да по службеној дужности покрене поступак.

У управном поступку може учествовати једна или више странака, па се разликују једностраначке и вишестраначке ствари.

Једностраначки управни поступак је такав поступак у којем учествује само једна странка или више лица, али која имају заједнички интерес (процесна заједница). За разлику од парничног поступка, где је, по природи ствари, неопходно постојање две стране, у управном поступку је правило да постоји само једна странка. Једностраначке управне ствари представљају правило које трпи само малобројне изузетке. У природи управног поступка је постојање једне странке која тражи остварење неког права или правног интереса, односно којој орган намеће неку обавезу.

Процесна заједница подразумева да два или више лица у истом предмету заједнички иступају ради остварења истог права или правног интереса. Но, ово се не сматра вишестраначком, већ једностраначком управном ствари, јер им интереси нису супротстављени. Постоје две врсте процесне заједнице: материјална и формална. Материјална процесна заједница се односи на више лица која, иначе, и изван управног поступка који се води, имају одређену међусобну правну или стварну везу (нпр. сувласници земљишта на коме се тражи грађевинска дозвола или се врши експропријација). Формалну процесну заједницу чине лица која не стоје међусобно ни у каквој правној или стварној вези, већ их повезује конкретан управни поступак, јер имају исти интерес у тој ствари. Они нису нераздвојиви, као код материјалне процесне заједнице и изван управног поступка међу њима нема повезаности (нпр. станари више суседних кућа траже од инспектората наметање власнику занатске радње мера за смањење буке или испуштања отровних гасова).

Вишестраначки управни поступак подразумева да у поступку учествују две или више странака са супротним интересима. Овакви случајеви су изузетак у управном поступку и веома ретко се дешавају у пракси. Супротстављеност интереса двеју или више странака је нешто што се подразумева у парници, али је потпуно нетипично за управни поступак. При томе, супротстављеност двеју или више странака може бити двоструко изражена. С једне стране, имамо контрарне, а са друге стране, колидирајуће странке.

Код контрарних странака постоји директна супротстављеност интереса и захтева, тако што међу странкама иначе постоји супротан интерес настао из њиховог међусобног и непосредног односа. Овакви случајеви су права реткост у управном поступку, а и када се јаве, суштински посматрано, представљају парницу, а само формално управни поступак (нпр. одлучивање о накнади пољске штете је стављено у надлежност управе и ту постоје две контрарне странке: извршилац штете и оштећени).

Колидирајуће странке су странке које имају супротне захтеве, али нису у међусобном односу изван управног поступка. Везује их конкретан управни поступак, јер обе стране имају захтев према истом органу, а ти захтеви су супротстављени, односно међусобно се искључују (нпр. две групе лица желе да оснују удружење грађана или политичку странку под истим називом). За разлику од случајева управног поступка са контрарним странкама, који по својој суштини не спадају у материјалном смислу у управни, већ у парнични поступак, то се не може рећи и за колидирајуће странке. Ово јесу ретки случајеви у пракси, али ако се догоде не би се могло рећи да такви поступци по својој природи не спадају у управни поступак.

3. Услови за страначко деловање

За деловање у управном поступку странке морају имати одређена својства. Без тих својстава ниједан субјекат не може учествовати у управном поступку. Услови који се траже да би једно лице могло бити странка у управном поступку су страначка способност, процесна способност и страначка легитимисаност.

Страначка способност је способност одређеног лица да може бити носилац права или обавеза. Страначку способност у управном поступку имају сви субјекти који иначе имају правну способност (физичка и правна лица без изузетка). Међутим, појам страначке способности у управном поступку није идентичан са општим појмом правне способности, већ је од

њега шири. Наиме, страначку способност могу имати и неки субјекти који немају правну способност. Једини услов је да у конкретном случају могу бити носиоци права или обавеза без обзира на то што то, иначе, не могу бити (члан 40 ст. 2). Тако се као странке у управном поступку могу јавити одређени колективи који, иначе, немају правну способност, али могу бити носиоци права или обавеза у одређеном управном поступку, као што су државни органи, организације, насеље, група лица и сл. (нпр. државни орган коме инспектор намеће неку обавезу; група лица у поступку регистрације удружења грађана). Физичка и правна лица, која, иначе, имају правну способност, имају апстрактно и увек страначку способност за учешће у било ком управном поступку. Ова друга категорија, колективи без правне способности, с обзиром на непостојање правне способности, нема апстрактно посматрано страначку способност, већ само у једном конкретном управном поступку, везано за она права и обавезе чији носилац може бити у конкретној ситуацији.

Као странка у управном поступку може се појавити, по посебном основу, и синдикална организација (редовно може бити странка као свако друго правно лице ако штити своје интересе). Такав случај имамо када се управни поступак односи на какво право или правни интерес члана синдикалне организације. Тада синдикат учествује у управном поступку као странка штитећи интересе својих чланова.

У управном поступку могу учествовати и други субјекти, али без својства странке, а то су (члан 52): државни, односно јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни органи који могу такође учествовати у управном поступку када су законом на то овлашћени. Њихова улога у управном поступку је да штите јавни интерес и тада имају, у границама овлашћења, права и дужности странке, али не и својство странке, јер ни они не заступају своје интересе. Њихова овлашћења су процесног карактера и они не могу имати шира овлашћења него што их имају странке, осим ако су им таква овлашћења дата законом.

Процесна способност је способност за самостално предузимање процесних радњи у управном поступку. Процесну способност имају сва лица која изјавама своје воље могу стицати права и обавезе.²

Но, и процесна способност у управном поступку може у неким случајевима бити шира од пословне способности. Наиме, у управном поступку

² Према немачком Закону у општем управном поступку, процесну способност могу имати и појединци којима је ограничена пословна способност уколико им се, према прописима грађанског или јавног права, може у конкретном предмету признати процесна способност (§12, тачка 2). У аустријском ЗУП-у ово питање није уопште регулисано, него се позива на сходну примену грађанско-правних прописа.

ку се некада признаје и ограничена процесна способност лицима која иначе немају пословну способност. Тако се код отпуста из држављанства, натурализације и одрицања узима у обзир и изјава воље детета старијег од 14 година, тј. тражи се и сагласност детета да би пратило судбину својих родитеља.

Процесно способна лица могу предузимати радње у управном поступку сама или преко пуномоћника, који у њихово име и за њихов рачун предузимају радње у управном поступку. Но, процесно неспособна лица сама не могу именовати пуномоћника, већ то мора у њихово име учинити заступник.

У теорији се понекад помиње (више у теорији парничног, него управног права) и тзв. постулативна способност. Под постулативном способношћу се подразумева способност одређеног лица које има процесну способност да може непосредно, без пуномоћника, учествовати у поступку (да је фактички у стању да учествује самостално у поступку). Но, у управном поступку, не само код нас, него и у другим земљама, од странака се никада не условљава да имају пуномоћника (обавезно учешће пуномоћника познаје једино кривични поступак). Процесно способне странке могу увек непосредно и саме учествовати у поступку и не морају никада имати пуномоћника. Наравно, с обзиром на то да је то у пракси и најчешћи случај, службено лице које води поступак мора водити рачуна о незнању и неукости странке и упозоравати је, у складу са правилима ЗУП-а, на њена права.

Страначка или стварна легитимација (legitimatіo ad causam) означава посебан однос одређеног лица према једној конкретној управној ствари, односно конкретном управном поступку (нашем језику би више одговарао назив страначка (стварна) легитимисаност, али је буквално предузимање латинског назива постало уобичајено). Страначка и процесна способност подразумевају апстрактну способност странке да учествује у било ком управном поступку. Међутим, када поседује обе способности, то још не значи да може учествовати у сваком управном поступку. За учешће једне странке у конкретном управном поступку тражи се још и стварна легитимација.

Стварна легитимација подразумева такав однос између одређеног лица и конкретне управне ствари да се у том поступку ради о његовим правима или обавезама. То значи да свако може учествовати само у свом, а не и у туђем предмету (на тај начин се елиминишу фактички интересенти, јер се у поступку не одлучује о њиховим правима или обавезама). Странке могу бити лица која штите своја права и правне интересе (свако апстрактно може тражити грађевинску дозволу, али на конкретном земљишту може само одређено лице).

И стварна легитимација може бити потпуна или ограничена (неко може бити легитимисан да учествује само у једном делу поступка или да предузме само неке радње - нпр. правни интересенти могу учествовати само у мери у којој штите своје правне интересе, док се остали делови поступка на њих не односе). Исто тако, разликује се активна и пасивна стварна легитимација. Активну легитимацију има лице које тражи покретање поступка, а пасивну легитимацију има лице против кога се управни поступак покреће.

За разлику од страначке и процесне способности, које су изричито регулисане у Закону о општем управном поступку, стварна легитимација се не помиње директно. Но, да је и то услов за деловање у једном управном поступку, може се закључити из формулација одговарајућих одредби ЗУП-а и целокупног контекста.

О томе да ли су испуњени сви услови за страначко деловање одлучује службено лице које води управни поступак, као што о томе по службеној дужности води рачуна у току целог поступка. Са утврђивањем страначке и процесне способности у пракси не постоје већи проблеми, јер се ова својства релативно лако могу утврдити. Но, одређивање страначке (стварне) легитимације није увек једноставно, нарочито када су у питању трећа заинтересована лица (у једном случају у пракси је дозвољено супрузи војног обвезника да покрене поступак за скраћење војног рока супруга - јединог храниоца породице - чиме јој је призната стварна легитимација).

Таква лица, која у своје име и по својој иницијативи предузимају процесне радње за другог субјекта који, иначе, има процесну способност, називају се у теорији кривичног процесног права процесним заменицама или супститутима.³

4. Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса

Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса обједињава у себи готово читаву суштину основних начела, па и читавог управног поступка. Равнотежа у реализацији ова два циља обележава целокупан управни поступак, а посебно је наглашена у оквиру овог начела.

Полази се од претпоставке да је остваривање ужих (појединачних или групних) интереса истовремено и у јавном интересу, па се реализацији таквих интереса пружа и одговарајућа заштита. Наиме, у управном пос-

³ в. Т. Васиљевић, Систем кривичног процесног права, Београд, 1981., стр. 186.

тупку се не може рећи да постоје две супротстављене стране са потпуно супротним интересима, нити да је остваривање ужих интереса само у интересу појединаца и организација, већ је то и у интересу друштвене заједнице као целине. Јавни интерес није апстрактна категорија која не обухвата и уже интересе. Само остваривањем законом признатих и заштићених интереса свих појединаца и организација, остварује се и јавни интерес. Због тога се у управном поступку о остваривању ужих интереса не старају само њихови номинални носиоци, него је то истовремено и дужност службеног лица које води поступак.

Начело заштите права грађана и јавног интереса се, према ЗУП-у (члан 6), састоји из три елемента који су међусобно повезани.

Најпре је предвиђена општа обавеза за органе да при вођењу управног поступка и решавању странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права, водећи при томе рачуна да остваривање њихових права не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересом (дакле, не оставља се органу управе да слободно процењује да ли је то у супротности са јавним интересом, већ је прецизирано да је у питању законом утврђен јавни интерес, чиме је отклоњена свака могућност самовоље службених лица). Овај елемент начела заштите права грађана и заштите јавног интереса уграђен је у цео Закон о општем управном поступку, а посебно је разрађен и у одредбама општих начела поступка до доношења решења.

Тако је као циљ поступка до доношења решења (члан 125, став 1) одређено да се пре доношења решења имају утврдити све одлучне чињенице и околности које су од значаја за доношење решења и странкама омогућити да остваре и заштите своја права и правне интересе. Посебно је интересантна одредба из члана 126, става 3, по којој је предвиђено да ће службено лице које води поступак прибавити по службеној дужности податке о чињеницама о којима води службену евиденцију орган надлежан за решавање или други орган. То значи да по закону терет прибављања оваквих уверења није на странци, него на органу који води поступак, мада у пракси често има другачијих схватања. Исто тако, чланом 127, став 2, предвиђено је да се од странке неће тражити да прибави и поднесе доказе које брже и лакше може прибавити орган који води поступак, нити да подноси таква уверења која органи нису дужни издавати по члану 161 и 162 Закона (уверења о чињеницама о којима се води, односно не води службена евиденција).

Други елемент начела заштите права грађана и заштите јавног интереса састоји се у обавези службеног лица да упозори странку када, с обзиром на постојеће чињенично стање, сазна или оцени да има основа за

остваривање неког права или правног интереса. Овај елемент је унет у начело заштите права грађана и заштите јавног интереса изменама и допунама ЗУП-а из 1965. године са основним циљем да се нагласи непостојање сукоба између законских интереса странака и интереса надлежних органа. За разлику од суда у парничном поступку, који се углавном ограничава на то да решава у оквиру захтева странака, такав неутралан положај није предвиђен за органе управе. Ако странке саме нису свесне свих права која им по закону припадају, службено лице је дужно да их упозори увек када процени да за то постоји основ. Тиме се још више наглашава активна улога органа који воде управни поступак. Овај елемент је сличан са начелом дужности пружања помоћи странкама и потврда да јавни интерес није само нека апстрактна категорија, него да је и остваривање права појединаца истовремено у јавном интересу. Међутим, у овој одредби акценат је више на материјалним правима странака која им по закону припадају, а не на процесним.

Најзад, трећи елемент се тиче обавеза које се странкама намећу. Ако се на основу закона странкама налажу неке обавезе, према њима ће се примењивати оне мере, предвиђене прописима, које су за њих повољније, ако се и таквим мерама постиже циљ закона. Дакле, смисао ове одредбе је да се странкама у што већој мери олакша сношење терета, али да се остане у законским оквирима. И повољније мере могу бити само оне које су законом предвиђене, а не неке друге. Исто тако, потребно је да се таквим мерама још увек постиже исти циљ, тј. циљ закона. Овај елемент начела заштите права грађана и заштите јавног интереса конкретизован је у одредбама о другостепеном поступку, као и о извршном поступку.

Тако је у одредбама о другостепеном поступку (члан 233, став 2) предвиђено да „ако другостепени орган утврди да је решење правилно у погледу утврђених чињеница и у погледу примене закона, али да се циљ због кога је решење донесено може постићи и другим средствима повољнијим за странку, измениће првостепено решење у том смислу“. Исто тако, у оквиру извршног поступка (члан 272, став 1) предвиђено је да „кад постоји могућност да се извршење спроведе на више начина и применом разних средстава, извршење ће се спровести на онај начин и применом оног средства који доводе до циља, а који су по извршеника најблажи“.

5. Странка у поступку до доношења решења

Поступак до доношења решења обухвата све процесне радње које се предузимају пре него што се донесе главна одлука у управном поступку.

Циљ поступка до доношења решења је двојак. С једне стране, то је утврђивање материјалне истине, а са друге заштита права странака. Пре доношења решења имају се утврдити све одлучне чињенице и околности које су значајне за решење и странкама омогућити да остваре и заштите своја права и правне интересе (члан 125).

Циљ поступка до доношења решења могуће је остварити на два различита начина. То може бити или у скраћеном поступку или у посебном испитном поступку, зависно од околности појединог случаја. У складу са тим и поступак до доношења решења различито изгледа и тече.

Што се тиче утврђивања чињеница у поступку, у теорији, а и пракси везаној за поједина процесна законодавства, позната су два принципа, односно начела. То су расправно и истражно (инквизиционо) начело. Критеријум за разликовање ова два начела се тиче иницијативе за прикупљање процесног материјала.

Расправно начело подразумева да сву иницијативу за прикупљање процесног материјала имају странке. Ако је ово начело доследно спроведено, орган пред којим се поступак води представља само пасивног посматрача који своје одлуке базира искључиво на чињеницама које су му понуђене, а сам не предузима никакву иницијативу. То начело је било примењено у парничном поступку у периоду либералног капитализма, у складу са схватањем да држава не треба да се меша у имовинско-правне односе појединаца, али је временом напуштено као искључиви принцип. У управном поступку никада није било прихваћено, почев од аустријског закона из 1925. године, јер се то коси са смислом и суштином овога поступка.

Истражно (инквизиционо) начело подразумева обрнуте улоге. Орган који води поступак предузима сву иницијативу у прикупљању процесног материјала, док странке у том погледу немају никакав утицај. Једино што могу, јесте да органу који води поступак скрену пажњу на одређене чињенице, али се то не сматра обавезом органа да о наведеним чињеницама одлучи. Ово начело је било типично у периоду апсолутистичке државе и то, пре свега, у кривичном поступку.

Савремено стање у погледу процесног законодавства је такво да се најчешће врши комбинација расправног и истражног начела. Наиме, дошло се до закључка да искључива примена једног или другог принципа има доста недостатака, па се излаз тражи у комбинацији. Тако је и у управном поступку заступљено и једно и друго начело, са нагласком на истражном начелу (у парничном је обрнуто - нагласак је на расправном начелу). То значи да службено лице мора предузимати иницијативу у погледу прикупљања процесног материјала, али се то омогућава и странкама. У том

смислу, у ЗУП-у су прецизирана овлашћења и дужности службеног лица у поступку до доношења решења, као и овлашћења и дужности странке (члан 126-130).

Овлашћења и дужности службеног лица. Овлашћења и дужности службеног лица у поступку до доношења решења су груписана у две основне категорије. С једне стране, односе се на утврђивање чињеница, а са друге, у Закону су нормирана и овлашћења која су усмерена према странци.

Службено лице може у току целог поступка употпуњавати чињенично стање и изводити доказе и о оним чињеницама које раније у поступку нису биле изнете или још нису утврђене. Исто тако, службено лице ће по службеној дужности наредити извођење сваког доказа ако нађе да је то потребно ради разјашњења ствари.

Посебно значајна обавеза службеног лица предвиђена је у вези са подацима о чињеницама о којима евиденцију води орган надлежан за решавање или други орган. Да би се олакшао положај странке, предвиђена је обавеза службеног лица да податке о таквим чињеницама само прибави.

У односу на странку, службено лице је дужно да је по потреби упозори на њена права у поступку и да јој указује на правне последице њених радњи или пропуштања у поступку. Ова обавеза службеног лица је повезана са основним начелима управног поступка, као што су начело заштите права грађана и јавног интереса и помоћи странци, с тим што је овде акценат на процесним правима странке.

Ако се у току поступка појави лице које до тада није учествовало у поступку као странка, па захтева да учествује, службено лице које води поступак је дужно да испита њено право да буде странка и да о томе донесе закључак. Против закључка којим се не признаје то својство, допуштена је посебна жалба. Ова ситуација је везана, пре свега, за трећа лица која имају правни интерес да учествују у поступку, а накнадно са знају за покретање поступка.

Овлашћења и дужности странке. Овлашћења и дужности странке у поступку до доношења решења се тичу у највећој мери чињеница од значаја за одлучивање о захтеву, као и начина давања изјаве странке.

Странка је дужна да чињенично стање на коме заснива свој захтев изнесе тачно, потпуно и одређено.

Уз своје наводе, странка је дужна да понуди доказе и да их по могућности поднесе, осим ако су у питању општепознате чињенице. Ако странка сама не поступи тако, службено лице које води поступак ће је позвати да то учини. Међутим, и ту су предвиђени одређени изузеци.

Од странке се неће тражити да прибави и поднесе доказе које брже и лакше може прибавити орган који води поступак, као ни да подноси таква

уверења и друге исправе које органи нису дужни да издају по Закону о општем управном поступку.⁴ Међутим, у ЗУП-у није прецизирано када се сматра да је органу брже и лакше да прибави одређене доказе, па се о томе мора одлучивати у сваком конкретном случају.

У вези са изјавом странке, предвиђено је начелно да се даје у усменој форми, али странка може дати и писмену изјаву, што зависи од околности конкретног случаја. Међутим, кад се ради о сложеној ствари или кад су потребна опширнија стручна објашњења, службено лице може наложити странци да поднесе писмену изјаву у одређеном року, а и сама странка има право у таквим случајевима да тражи да јој се допусти давање писмене изјаве. Но, давање писмене изјаве ниуком случају не утиче на могућност давања и усмене изјаве, нити се то право може странци ограничити.

6. Закључак

Посматрајући неке од елемената Закона о општем управном поступку, може се констатовати да је положај странке тако уређен да су јој обезбеђена основна и битна права. Странка има могућност да активно учествује у целокупном поступку који претходи доношењу решења. Њој је обезбеђена могућност да оствари и заштити своја права и правне интересе кроз све фазе које претходе доношењу решења. Од покретања управног поступка, па све до тренутка док се не управни поступак не заврши, странка има могућност да изнесе своје захтеве, да мења постављени захтев, да износи чињенице и доказе којима ће правно поткрепити свој захтев, као и да побија наводе других учесника. Повреда правила којима се странци гарантује активна улога у управном поступку представља једну од битних повреда. Због таквих повреда странка може да изјави жалбу, да покрене управни спор пред надлежним судом, као и да употреби нека од релевантних ванредних правних средстава.

⁴ У старом Закону о општем управном поступку се ово односило само на исправе које се издају на основу службене евиденције, док је новим Законом то проширено на све исправе, без обзира на то да ли се издају на основу службене евиденције или без евиденције. Битно је само то да ли постоји обавеза издавања одређених исправа.

*Dragan Milkov, Ph.D., Full Professor
Novi Sad Faculty of Law*

The Status of a Party in Administrative Procedure

Summary

The party is a person which initiates the administrative procedure, a party against which the procedure is being conducted or a person which participates in such procedure in order to protect his/her rights or interests. The right of a party to participate actively in administrative procedure is guaranteed, especially by provisions pertaining to the procedures prior to the issuance of an order. Violation of these provisions is qualified as a substantial violation of the rules of procedure and, therefore, appropriate legal measures or an administrative dispute can be used as a resort. The status of the parties can be viewed from the perspective of rights and obligations of these indispensable partakers during the course of instigating or conducting the administrative procedure. All provisions of the Law on administrative procedure relate, among other things, to the status of both parties, however, provisions related to the rights and duties of a party in the proceeding prior to the issuance of an order are of a particular importance. The party has an opportunity to participate actively in the entire procedure conducted prior to the issuance of an order. Quite a number of rights and duties bestowed upon a party ensures its active role at this stage. Instances of violation of provisions that facilitate active role of a party in administrative procedure provide the ground for filing an appeal in administrative dispute, as well as for application of an ordinary legal measure: an appeal, the ground for filing an appeal in administrative dispute, as well as the ground for enforcement of some extraordinary legal measures .