

Јелена РАЧИЋ*

Канцеларија за разматрање жалби
Босне и Херцеговине
Сарајево

УДК 342.4(497.15)
DOI: 10.5937/adpn2404113R

Оригинални научни рад

ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Сажетак

Предмет рада је институт покретања управног поступка посматран кроз основне елементе и то: начин и тренутак покретања управног поступка, те кроз везане институте управног процесног права. Циљ рада је да се садржајном анализом овог правног института укаже на недостатке и недоследну примјену постојећег законског рјешења у Босни и Херцеговини. За упоредну анализу изабрани су управнопроцесни закони Републике Србије и Републике Хрватске имајући у виду различитости законских рјешења, те из разлога што приказани примјер судске праксе Суда Босне и Херцеговине у пресуди користи управо законска рјешења садржана у наведеним законодавствима, односно одступа од правних норми садржаних у Закону о управном поступку Босне и Херцеговине.

Кључне ријечи: управни поступак, покретање управног поступка, правна сигурност, Суд Босне и Херцеговине, судска пракса.

* Ауторка је чланица Канцеларије за разматрање жалби Босне и Херцеговине у сједишту у Сарајеву, независног органа за одлучивање по жалбама у поступцима јавних набавки у Босни и Херцеговини. Електронска адреса ауторке: jelenaracic1987@gmail.com ORCID: 0009-0004-9012-5671

1. УВОД

Покретање управног поступка представља почетну радњу странке или органа управе у циљу вођења управног поступка. Одредбе законских рјешења о покретању управног поступка садржане су у управно-процесним законима. Опређељење за обрађивање теме произилази из проблема у пракси са којим се ауторка сусретала приликом примјене правних норми на конкретне случајеве, односно дилемама приликом практичне примјене овог правног института. Недоследност појединих законских одредби о покретању управног поступка у Закону о управном поступку Босне и Херцеговине, отворила је могућност органима управе да различито тумаче одредбе закона, те различито примјењују правне норме у пракси.

Ради садржајне анализе покретања управног поступка рад се базира на теоријском проучавању основних елемената овог правног института и то начина и тренутка покретања управног поступка. Настоји се приказати како сваки од концепата покретања управног поступка утиче на права странака у поступку, положај органа управе, а прије свега који од начина покретања управног поступка пружа већу правну сигурност за све учеснике у поступку. Основ рада су нормативни и упоредноправни метод изучавања овог правног института. Нормативни метод присутан је кроз анализу постојеће правне норме о покретању управног поступка у Закону о управном поступку Босне и Херцеговине настојећи да се пронађе њен смисао ради правилне примјене у пракси. Кроз анализу теоријских концепата овог правног института као и упоредноправних законских рјешења наметнуло се и питање одрживости постојећег законског рјешења у Босни и Херцеговини, због чега рад обухвата и критички осврт на постојећу правну норму у циљу преиспитивања постојећег и приједлога квалитетнијег законског рјешења, односно каква би правна норма која се односи на покретање управног поступка требала бити ради пружања веће правне сигурности свим учесницима у поступку (*de lege ferenda*).

Такође, у намјери приближавања значаја покретања управног поступка, као и недоследне примјене постојеће правне норме у Босни и Херцеговини приказан је практични случај из области јавних набавки. Приказани практични примјер, као једини случај који је настао приликом промјене законског оквира јавних набавки, специфичан је са аспекта промјењене надлежности у погледу одлучивања о накнади штете у јавним набавкама јер за одлучивање није више

надлежна Канцеларија за разматрање жалби као независни орган за одлучивање о жалбама у поступцима јавних набавки, већ надлежни суд. Поступци накнаде штете пред судовима опште надлежности су у правилу знатно дуготрајнији и неизвјеснији у односу на поступак пред Канцеларијом за разматрање жалби Босне и Херцеговине. Само одређивање тренутка покретања управног поступка детерминисало је који орган ће одлучивати, што је показало да је значај покретања управног поступка управо то што од тренутка када се поступак сматра покренутим, поред утврђивања чињеница које су од значаја, зависи и примјена материјалног права, а што је даље показало значај јасног и недвосмисленог одређивања тренутка покретања управног поступка.

Управо ради проблема који су у пракси настали потребно је институт покретања управног поступка сагледати у својој суштини, са свим елементима на којима се заснива и значајем који има за правну сигурност странака у поступку.

2. ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ПОКРЕТАЊА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Теоријска схватања о покретању управног поступка садржана су у концепту да само орган управе може покренути управни поступак и концепту да управни поступак, поред органа управе, може покренути и странка у поступку. Схватање да само орган управе може својом радњом покренути управни поступак, односно да је „прва радња управног поступка увек одређена радња надлежног органа/организације јавне управе“ (Томић 2011, 69), покретање поступка уређује на начин да се поступак покреће по службеној дужности или поводом захтјева странке. При оваквом схватању сам захтјев странке „узима се само као иницијатива за покретање поступка (тако и УСЦГ, У. бр. 427/05 од 9. фебруара 2006. године)“ (Томић 2019, 431). Схватање да управни поступак могу покренути, како орган управе, тако и странка у поступку, покретање поступка уређује на начин да се поступак покреће захтјевом странке и по службеној дужности органа управе. Генерално гледано јасна је разлика између управног и судског парничног поступка „који судови не покрећу по службеној дужности, већ искључиво по тужби заинтересованог лица“ (Рађеновић 2005, 107), односно „управни поступак се у начелу покреће по службеној дужности, али се може покренути и поводом захтева странке“ (Јилић 2010, 462).

Значај института покретања управног поступка огледа се у томе да од тренутка када се поступак сматра покренутим, зависи утврђивање

чињеница које су од значаја, као и примјена материјалног права на конкретан случај. На такав начин се странкама у поступку пружа правна сигурност, јер је „јавна служба једна објективна институција стављена под закон, који се са истом строгошћу намеће и управљачима и оним којима се управља“ (Диги 1997, 51).

Посматрано из угла чињеница које захтијевају покретање управног поступка, разликује се покретање управног поступка по службеној дужности и покретање управног поступка поводом или захтјевом странке. Примјера ради, чињеница да се одређени објекат гради без дозволе за грађење, резултираће покретањем управног поступка по службеној дужности (нпр. инспекцијским надзором), те ће у том случају управо сазнање о наведеној чињеници, било представком грађана, било вршењем редовног надзора органа управе, бити од значаја за покретање управног поступка. Са друге стране, захтјев странке за прибављање дозволе за грађење, резултираће покретањем управног поступка захтјевом странке или поводом захтјева странке заинтересоване за добијање потребне дозволе. У том случају, за покретање управног поступка од значаја је чињенично стање приликом подношења захтјева, односно чињенице које дају странци у поступку могућност да прибави потребну дозволу.

Кроз наведени примјер може се закључити да је покретање управног поступка управо резултат насталог чињеничног стања које, у зависности од материјалног прописа, даје овлаштење странци да захтијева од органа управе покретање управног поступка ради признавања одређеног права, или обавезује орган управе на покретање управног поступка ради утврђивања одређене обавезе странци у поступку, изузетно у њену корист када то закон прописује. Без постојања релевантних чињеница у моменту покретања управног поступка не постиже се сврха вођења управног поступка, односно уређење одређене неспорне животне ситуације.

Закључно, поводом значаја института покретања управног поступка истиче се чињеница да јавна управа обухвата велики број органа управе, управних организација и других организација, агенција и јавних тијела које располажу управним јавним овлаштењима. Имајући у виду да сви наведени субјекти располажу управним јавним овлаштењима указује да сви они приликом одлучивања о правима и обавезама странака у поступку примјењују правила управног поступка, односно како се истиче „поступак и по службеној дужности и по предлогу странке у ствари представља обавезу јавноправног органа на

покретање, вођење и доношење одлуке о управној ствари по службеној дужности“ (Томић и Блажић 2017, 477). Може се рећи и да, како су „управне области оне у којима су доминирајући управни инструменти државног деловања“ (Томић 2012, 44), а јавна управа подразумијева низ „адреса“ које одлучују о правима и обавезама странака у поступку приликом примјене материјалног права, институт покретања управног поступка постаје један од значајнијих института у управном праву.

3. ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

3.1. Начини покретања управног поступка

Начине покретања управног поступка можемо посматрати кроз покретање управног поступка по службеној дужности и захтјевом или поводом захтјева странке.

Када је ријеч о основу за покретање поступка по службеној дужности, односно *ex officio*, основ је садржан у законском овлаштењу органа управе да покрене поступак, те када орган утврди да је неопходно да се заштити јавни интерес. Основи за покретање поступка по службеној дужности углавном су садржани у материјалним прописима али „то није учињено ЗУП-ом, него законима који уређују поједина управна подручја (нпр. градитељство, порези) (Britvić и Vetma 2016, 45). Дакле, ради се о случајевима када се странкама намећу одређење обавезе. Изузетак су поступци који се покрећу по службеној дужности, а у корист странке (нпр. стављање малољетника под старатељство).

Покретање управног поступка по службеној дужности одлика је начела официјелности. Поступак се покреће по службеној дужности када то закон прописује или када орган процијени да је поступак потребно покренути ради заштите јавног интереса, нпр. како се истиче, „на *prima facie* сазнатом чињеничном стању“ (Томић и др. 2017, 136). Управни поступак покренут по службеној дужности може бити против интереса странке, у интересу странке и ради заштите јавног интереса. Код покретања поступка против интереса странке од значаја је да странка буде обавијештена да се поступак води, јер јој се омогућава изјашњавање на околности, али је „и израз начела економичности – да се избегне поништавање решења и поновно вођење истог поступка“ (Миловановић 2015, 101, 102).

Управни поступак се покреће јавним саопштењем искључиво по службеној дужности и према већем броју лица. Покретање управног

поступка путем јавног саопштења није уобичајен начин покретања управног поступка и примјењује се у специфичним околностима када се испуне законски услови. Оно што је заједничко за законодавства која регулишу овај начин покретања управног поступка, јесте да је сврха покретања поступка заштита јавног интереса.

Управни поступак се покреће поводом или захтјевом странке, када се странкама признају одређена права. Покретање поступка захтјевом странке је резултат права и обавеза странака да поједине животне ситуације уреде кроз акте донесене од стране органа управе. Законодавства која су на становишту да управни поступак може покренути искључиво орган управе, начин покретања управног поступка уређују тако да се поступак покреће поводом захтјева странке. Такво нормирање значи да странка својом активношћу никада не може покренути управни поступак, већ напротив, захтјев странке се третира као иницијатива за покретање управног поступка од стране органа управе. Оваква схватања налазе да је покретање управног поступка потребно посматрати „одвојено од давања иницијативе за његово покретање“ (Кунић 2006, 343).

Насупрот концепту да само орган управе може покренути управни поступак налази се концепт да странка може својим захтјевом покренути управни поступак. Овакав концепт свој темељ налази у схватању управе као јавне службе, односно у схватању да „се вршење управних активности државе не може свести искључиво на вршење државне власти (у смислу издавања заповести и вршења радњи принуде према својим поданицима), већ да вршење управних активности, пре свега, подразумева вршење „јавних служби“ (Јилић у сарадњи са Голубовић 2011, 119, 120). Законодавства која прихватају наведени концепт, начин покретања управног поступка уређују тако да странка својим захтјевом покреће управни поступак, те даље диспонира својим захтјевом како то закон прописује. Покретање управног поступка захтјевом странке омогућава странкама у поступку предвидљивост у погледу постојања потребног чињеничног основа и примјене материјалног права на конкретан случај, јер се не може десити да примјена материјалног права зависи од воље или евентуалне самовоље органа управе. Положај странке је повољнији јер управо странка бира који пропис је евентуално повољнији за њен конкретни случај, те сама одлучује у којем моменту ће предати захтјев ради покретања поступка. Међутим, странка у поступку има искључиву одговорност да сама процјени који пропис је за њу повољнији, те да ли су услови

за исходовање управног акта на темељу постојећег чињеничног стања испуњени. У том случају, орган управе растерећен је обавезе оцјене повољнијег прописа у овом дијелу.

3.2. Тренутак покретања управног поступка

У односу на прописано законско рјешење о начину покретања управног поступка, различито је одређен и тренутак када се управни поступак сматра покренутим.

У законодавствима у којима се управни поступак може покренути по службеној дужности или поводом захтјева странке, законско рјешење је сведено на одредбу да се управни поступак сматра покренутим када орган изврши ма коју радњу ради вођења поступка. Најчешће се, по том моделу, у пракси поступак сматра покренутим достављањем позива учесницима – или у скраћеним поступцима, непосредним узимањем предметне управне ствари у рад. Код оваквих законских рјешења остаје отворено питање да ли се првом радњом органа може сматрати протоколисање захтјева странке код органа управе, који је органу упућен путем поштанске препоручене пошиљке. С обзиром на то да се прописује ма која радња органа управе ради вођења поступка као релевантна, нема препрека да се и само протоколисање поштом пристиглог захтјева третира као прва радња предузета од стране органа управе и уједно тренутак када се сматра управни поступак покренутим. Међутим, ако се цитирани став сагледа из угла чињенице да управни поступак води службено лице, у том случају би претходни став требало узети са резервом. Ипак, језичким тумачењем овакве законске одредбе и то одреднице *ма која радња органа управе ради вођења поступка*, дакле не службеног лица, долази се до закључка да је тешко прецизирати које све радње би се могле сматрати ма којом радњом органа управе ради вођења поступка.

Проблем овакве одреднице може се двојако посматрати, јер се дефиниција састоји од двије компоненте. Прва компонента представља ма коју радњу органа управе, док друга представља одредницу у циљу вођења поступка. Дакле, за јасно одређивање тренутка када се поступак има сматрати покренутим није довољно да се предузме било која радња, већ предузета радња мора бити у циљу вођења поступка. Кумулативно одређење двије наведене одреднице додатно компликује већ довољно нејасну одредбу код примјене у пракси, ради чега ће се приликом оцјене тренутка покретања поступка морати прибјегавати темељним начелима управног поступка.

Такође, јако тешко је избјећи анализирање одреднице *ма која радња органа управе ради вођења поступка*, без закључка да орган управе има овлаштење да сам одлучи у ком моменту ће покренути управни поступак. Из једног овако широког овлаштења произилази правна несигурност, јер странка не може знати када ће орган управе извршити ма коју радњу у сврху покретања поступка. Јасно је да исто зависи искључиво од органа управе, независно од тога да ли се околност момента извршења ма које радње заснива на разлозима субјективне или објективне природе.

У законодавствима у којима се управни поступак покреће захтјевом странке или по службеној дужности, јасно је прописан тренутак када се сматра да је управни поступак покренут, чиме се настоје избјећи дилеме шта се сматра првом радњом органа и тренутком покретања управног поступка. Наиме, прописивањем могућности да странка својим захтјевом покрене управни поступак, прописује се тренутак када се управни поступак сматра покренутим, а то је дан предаје захтјева странке органу управе или дан предаје уредног захтјева странке јавноправном тијелу, у зависности од законског рјешења.

У случајевима када се управни поступак покреће по службеној дужности тада се за тренутак када се поступак сматра покренутим, узима радња органа ради вођења поступка. Дакле, тренутком покретања поступка диспонира сам орган у складу са својим овлаштењима, па ће се његове радње по службеној дужности сматрати тренутком када је управни поступак покренут. Отворена питања и проблеми оваквог рјешења већ су наведени. У појединим законским рјешењима, као што је случај у законодавству Републике Србије, случајеви покретања управног поступка по службеној дужности недвосмислено су прописани, те орган управе уколико покреће управни поступак по службеној дужности који није у интересу странке, дужан је донијети акт, те га доставити странци по правилима ЗУП-а о достављању, а моменат обавјештавања о покретању управног поступка сматра се моментом када је поступак покренут. У случају да се поступак води по службеној дужности, а у интересу странке, тренутком покретања се сматра радња органа управе ради вођења поступка.

4. ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА У ПРАВУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Одредбама Закона о управном поступку Босне и Херцеговине¹ прихваћено је начело да управни поступак покрене орган управе, односно да се управни поступак не може покренути по захтјеву странке, већ поводом захтјева странке. Уз чињеницу да поступак може покренути само надлежни орган, везане су и даље одредбе цитираног закона Босне и Херцеговине. Тако је прописано да је управни поступак покренут чим је надлежни орган извршио ма коју радњу ради вођења поступка. Закон не прописују која је то ма која радња коју предузима надлежни орган, нити шта се подразумејева под радњама органа управе ради вођења поступка. Овакав начин прописивања тренутка под којим се има сматрати покренутим управни поступак, оставио је на диспозицију органима управе да у сваком конкретном случају цијене шта се сматра првом радњом ради вођења поступка.

Ипак, одредбе Закона о управном поступку којима се регулише покретање управног поступка, не могу се посматрати одвојено од начела управног поступка. Начело истине, обавезује орган управе да утврди потпуно и правилно моменат који се има сматрати почетком управног поступка. Такође, начело заштите права странака и заштите јавног интереса у контексту покретања управног поступка штити и странке у поступку и јавни интерес од самовоље органа управе. Приликом предузимања ма које радње у поступку ради вођења поступка, орган управе је дужан заштитити право странке да оствари своје право, али са друге стране заштитити и јавни интерес, онемогућавајући злоупотребе приликом утврђивања тренутка покретања поступка, како против јавног интереса, тако и у корист или противно интересима странке.

Проблематику начина и тренутка покретања управног поступка можемо сагледати кроз један примјер судске праксе Суда Босне и Херцеговине, као примјер недоследне примјене ове правне норме у пракси, а уједно и једини примјер примјене овог правног института о области јавних набавки настао приликом промјене законског оквира јавних набавки у Босни и Херцеговини.

¹ Закон о управном поступку Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине* 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16

Наиме, Законом о јавним набавкама² одредбе о накнади штете измијењене су у погледу овлаштења за одлучивање у овим поступцима. Новине су садржане у томе да сваки од учесника поступка јавне набавке који је претрпио штету због повреде закона има могућност покренути поступак за остваривање права на накнаду штете због измакле добити пред надлежним судом, према општим прописима о накнади штете. Претходним Законом о јавним набавкама³ о накнади штете у поступку јавне набавке одлучивала је Канцеларија за разматрање жалби, која је имала овлаштење да додијели накнаду штете жалиоцу у случају испуњавања законом прописаних услова. Висина одштете коју је могла додијелити Канцеларија за разматрање жалби била је ограничена на износ трошкова висине припреме понуде, или до 10% понуђачеве понуђене цијене, у зависности од тога који од ова два износа је већи. У пракси, доношењем новог Закона о јавним набавкама, Канцеларија за разматрање жалби више нема надлежност да одлучује о накнадама штете, већ жалилац који је претрпио штету има могућност да исту захтијева пред надлежним судом. Такође, неопходно је нагласити да је прелазним и завршним одредбама „новог“ Закона о јавним набавкама разграничено који случајеви припадају којем правном режиму, односно прописано је да ће поступци за накнаду штете покренути прије почетка примјене овог закона бити окончани према одредбама Закона о јавним набавкама који је на снази у вријеме покретања поступка јавне набавке. Дакле, тренутак покретања поступка одређује који закон ће се примијенити у конкретном случају, те како ће се чињенично стање у моменту покретања одразити на исход поступка.

У свјетлу наведеног, пред Канцеларијом за разматрање жалби као независним органом за одлучивање по жалбама у поступцима јавних набавки појавио се специфичан случај. Наиме, један од жалилаца у поступку јавне набавке, који је претрпио штету према правном режиму „старог“ закона, упутио је дана 27.11.2014. године препорученом пошиљком захтјев за накнаду штете, а који је код Канцеларије за разматрање жалби Босне и Херцеговине запримљен и протоколисан на дан 28.11.2014. године. Дана 27.11.2014. године примјењивао се „стари“ Закон о јавним набавкама, док је „нови“ Закон о јавним набавкама почео је да се примјењује од 28.11.2014. године. Питање које се

² Закон о јавним набавкама, *Службени гласник БиХ* 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 и 87/13.

³ Закон о јавним набавкама, *Службени гласник БиХ* 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 и 87/13).

поставило је питање одређења тренутка када се поступак сматра покренутим, што је у овом случају управо одлучно у односу на то који закон ће се примјенити на конкретно питање.

Канцеларија за разматрање жалби је стала на становиште да је за предметно одлучивање о накнади штете надлежан суд из разлога што је закључила да је прва радња органа управе у сврху вођења поступка, како то ЗУП прописује наступила на дан почетка примјене новог закона и то на дан 28.11.2014. године. Канцеларија за разматрање жалби је као прву радњу у сврху вођења поступка прихватила протоколисање предметног захтјева на дан 28.11.2014. године, чиме је уједно и стала на становиште да се протоколисање има сматрати радњом која може бити прва радња у сврху вођења поступка.

Са друге стране, Суд Босне и Херцеговине је заузео другачији став, те поништио акт Канцеларије за разматрање жалби.

„Код временског важења правне норме, од кључне је важности утврђивање чињенице када је поступак покренут, те поштивање начела законитости. Наиме, према правилима управног поступка, који се супсидијарно примјењује у управним стварима за које је законом прописан посебан поступак, уколико та питања нису уређена посебним законом, управни поступак се сматра покренутим у тренутку предаје уредног захтјева надлежном тијелу. Дакле, тренутак подношења захтјева, је тренутак који је одлучан за процјену, који материјални пропис се примјењује, а опће је правило да се у управном поступку правна ствар рјешава непосредном примјеном закона који је важио у вријеме покретања управног поступка. Оцјењујући законитост управног акта с аспекта правилне примјене материјалног права, суд примјењује прописе који су вриједили у часу доношења тог акта“.⁴

Из наведене Пресуде Суда Босне и Херцеговине видљив је у потпуности нејасан приступ проблематици одређења тренутка када се поступак сматра покренутим. Суд Босне и Херцеговине у образложењу Пресуде истиче да се поступак сматра покренутим у тренутку предаје уредног захтјева надлежном тијелу, што није у складу са правном нормом о тренутку покретања поступка у управном поступку Босне и Херцеговине. Такође, контрадикторно се у наредној реченици закључује да је тренутак подношења захтјева, тренутак који је одлучан за

⁴ Пресуда Суда Босне и Херцеговине, *С1 3 У 018429 15 У*, Сарајево, 09.06.2016.

процјену одређеног момента у праву, дакле, не више подношење уредног захтјева странке, већ само подношење захтјева странке. Евидентно је да неусаглашеност и недоследност судске праксе и праксе органа управе у погледу примјене правне норме која се односи на тренутак покретања управног поступка упућује да је неопходно преиспитивање оваквог законског рјешења.

5. УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА ЗАКОНСКИХ РЈЕШЕЊА

Управнопроцесна законодавства Републике Србије⁵ и Републике Хрватске⁶, за разлику од Босне и Херцеговине, прописују да се управни поступак покреће захтјевом странке или по службеној дужности.

Закон о општем управном поступку Републике Србије у случајевима покретања управног поступка по службеној дужности разликује покретање поступка у интересу странке и против интереса странке. Када је ријеч о поступку покренутом по службеној дужности, а који није у интересу странке, орган управе је дужан донијети акт о покретању поступка, те се моментом покретања поступка сматра моменат када је странка обавијештена о акту о покретању управног поступка, на начин прописан одредбама о достављању овог закона. Наглашава се да је, поред могућности да странка својим захтјевом покрене управни поступак, „још значајнија норма да се поступак који се покреће по службеној дужности, а који није у интересу странака сматра покренути када је странка обавештена о акту (о закључку) о покретању поступка“ (Томић и др. 2017, 136). Значај ове правне норме огледа се кроз примјену начела економичности поступка, јер странка бива обавијештена о вођењу поступка и има могућност да активно учествује у доказном поступку. У том случају, на примјер, приликом утврђивања одређених обавеза странци, странка има могућност да пружи релеванте податке, уколико их орган управе није правилно утврдио. На такав начин предуприједиће се жалбе на управне акте, јер у правилном утврђивању чињеничног стања поступка странка има право активно учествовати.

Када је ријеч о покретању управног поступка по службеној дужности, а у интересу странке, сва наведена законска рјешења на једнак начин уређују тренутак када се сматра да је поступак покренут, и то било којом радњом коју орган предузме ради вођења поступка.

⁵ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС* 18/2016 и 95/2018.

⁶ Закон о општем управном поступку Републике Хрватске, *Народне новине* 47/09 и 110/21.

У случајевима покретања поступка захтјевом странке битно је напоменути разлику у законским рјешењима Републике Србије и Републике Хрватске. Према Закону о општем управном поступку Републике Србије поступак покренут захтјевом странке сматра се покренутим када орган прими захтјев странке, док се према Закону о општем управном поступку Републике Хрватске поступак покренут захтјевом странке сматра покренутим када орган прими уредан захтјев странке. Овакво уређење у хрватском закону би требало бити *од велике практичне користи и за јавноправна тијела и за странке у поступку* (Ђерда и Пичуљан 2009, 266). Значај садржаја и начина поступања са поднеском долази до изражаја у управно-процесном законодавству Републике Хрватске. Наиме, закон не познаје одредбу којом се истиче да се отклањањем недостатка у поднеску сматра да је поднесак уредан од дана подношења. Овакво нормирање је у потпуности усклађено са одредбом закона која се односи на тренутак покретања поступка, што је значајно са аспекта рачунања рокова у управном поступку јер значи да се рокови рачунају од момента комплетирања поднеска. За разлику од овог рјешења, управно-процесно законодавство Републике Србије је на становишту да уколико поднесак буде уређен у року, сматра се да је од почетка био уредан, уколико закон не прописује другачије. У том случају, проблематично питање је питање рачунања рокова за рјешавање управне ствари, ако се има у виду чињеница да је орган управе дужан затражити допуну поднеска, што ће значајно скратити рок за рјешавање предмета, а при томе, отвара питање везано за рок за жалбу због ћутања управе, односно питање када наступа ћутање управе и од када се рачуна рок. Везано за ћутање управо, битно је нагласити још једну разлику, односно један институт који је препознат у Републици Србији. Наиме, важећи Закон о општем управном поступку Републике Србије, поред одложеног, уводи и раскидни рок, којим прописује да се жалба за ћутање управе подноси након истека рока за доношење управног акта, а најкасније у року од годину дана од истека тог рока, јер како се наводи, „управо недостатак интересовања странке за решавање њене управне ствари, демонстриран пропуштањем да у року од годину дана поднесе жалбу, био би разлог за такво поступање“ (Цуцић 2018, 152).

Ипак, уколико се анализира наведена одредба закона Републике Хрватске, може се рећи да је код поступка покренутог захтјевом странке, уколико исти није уредан у моменту предаје захтјева, момент покретања поступка условљен дјеловањем органа који води поступак у циљу комплетирања поднесеног захтјева и поступање странке

по упутама органа у циљу достављања документације потребне за уредност захтјева, или дјеловањем странке уколико она сама учини поднесак уредним.

Иако се законско рјешење које прописује хрватски закон чини најкомплетнијим рјешењем за примјену у пракси у односу на орган управе, ипак се законско рјешење које прописује српски закон може оцијенити као рјешење које пружа најповољнији процесни положај странци у поступку али, са друге стране оставља отвореним спорна питања везана за рокове. Проблем хрватског законског рјешења садржан је у отвореном питању начина комплетирања предмета, да ли ће исто зависити искључиво од воље или евентуално самовоље органа управе код оцјене да ли је, или није, предмет комплетиран. Ипак, наведена законска рјешења, иако са предностима и недостацима, прихватљивија су у односу на рјешења из закона Босне и Херцеговине, гдје странке својом активношћу ни не могу покренути управни поступак, већ само иницирати.

6. ЗАКЉУЧАК

Прописивање правила која се односе на покретање управног поступка, од значаја је за правну сигурност учесника у поступку. Право да странка својим поднеском покрене управни поступак указује на повољнији положај странке у поступку, те омогућава заштиту права грађана од самовоље управе. Овлаштење да искључиво орган управе има право да покрене управу поступак овлашћује уједно орган управе да сам себе контролише, што не би требао бити правни стандард. Кључни циљ недвосмисленог уређења овог питања је егзактан податак када је одређена радња предузета, што је одраз правне сигурности странака у поступку, а чему би требало да тежи сваки законодавац код прописивања правних норми. Правна сигурност за све странке у поступку одраз је схватања управе као јавне службе, која за циљ има да свим учесницима у поступку пружи једнак статус, да странкама омогући једноставно остваривање својих права, али никако противно јавном интересу.

Анализирајући институт покретања управног поступка кроз теоријске концепте, те кроз законску регулативу може се закључити да је потребно приступити преиспитивању законског рјешења у Босни и Херцеговини. Поредџи наведено законско рјешење са законским рјешењима Републике Србије и Републике Хрватске, може се закључити да свако од законских рјешења има предности и недостатке, који

се кроз примјену правне норме у пракси и кроз вријеме идентификују, ради чега их је потребно преиспитивати.

Законска рјешења покретања управног поступка у Републици Србији и Републици Хрватској отклонила су раније дилеме код одређивања тренутка када се поступак сматра покренутим. Наведене одредбе закона нису умањиле значај органа управе и његова овлашћења и обавезе у вођењу управног поступка, а посебно не обавезу да при вођењу поступка води рачуна о начелима управног поступка. Ипак, може се рећи да је законска регулатива Републике Србије у овом правном институту понудила већину рјешења за спорна питања.

Са друге стране, концепт који је заступљен у Босни и Херцеговини има недостатке у погледу, не само одрживости самог законског рјешења, већ и примјене релевантних правних норми. Освртање и позивање на начела управног поступка, као темеље управног поступка, пружа правну заштиту странкама у поступку и штити основне принципе поступка. Када се кроз осврт на начела управног поступка настоји протумачити недовољно прецизна правна норма, нужно је закључити да је потребно јасније дефинисање одређеног појма у закону. Међутим, не треба занемарити да недоследност није проузроковала искључиво нејасна правна норма, већ и недоследна примјена правне норме на конкретне случајеве.

ЛИТЕРАТУРА

Диги, Леон. 1997. *Преображаји јавног права*. Београд: Геца Кон.

Кунић, Петар. 2006. *Управно право*. Бања Лука: Правни факултет, Факултет за безбједност и заштиту.

Лилић, Стеван. 2010. *Управно право, Управно процесно право*, осмо издање. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Лилић, Стеван у сарадњи са Голубовић, Катарина. 2011. *Европско управно право: са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Миловановић, Добросав и Цуцић Вук. 2015. Нова решења Нацрта Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији. *Правни живот* 64(10), стр. 95–110.

Томић, Зоран Р, Миловановић, Добросав и Цуцић, Вук. 2017. *Практикум за примену закона о општем управном поступку*. Београд: Министарство државне управе и локалне самоуправе.

Томић, Зоран Р. и Блажић, Ђорђије. 2017. *Коментар Закона о управном поступку Црне Горе (теоријски, међународни, примјена, судска пракса, регистар, табеле, шеме)*. Подгорица: Факултет за државне и европске студије –Подгорица.

Томић, Зоран Р. 2011. *Опште управно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Томић Р. Зоран. 2019. *Коментар Закона о општем управном поступку*, друго издање. Београд: Службени гласник.

Томић, Зоран Р. 2012. *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*. Београд: Службени гласник.

Рађеновић, Мирјана О. 2005. *Право општег управног поступка*. Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци.

Цуцић, Вук. 2018. *Фино подешавање Закона о општем управном поступку. Анали Правног факултета у Београду*, 66(2), стр. 139–163.

Britvić Vetma, Bosiljka i Pičuljan, Nikolina. 2016. *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj. Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, 10(3–4), str. 37–51.

Đerda, Dario i Pičuljan, Zoran. 2009. *Novo hrvatsko upravno postupovno право. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 30(1), 245–290.

ИЗВОРИ ПРАВА

Закон о управном поступку Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ* 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16

Закон о јавним набавкама, *Службени гласник БиХ* 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 и 87/13.

Закон о опћем управном поступку Републике Хрватске, *Народне новине* 47/09 и 110/21.

Закон о јавним набавкама, *Службени гласник БиХ* 39/14.

Закон о општем управном поступку Републике Србије, *Службени гласник РС* 18/2016 и 95/2018.

СУДСКА ПРАКСА

Пресуда Суда Босне и Херцеговине, С1 3 У 018429 15 Сарајево, 09.06.2016. године.

Jelena Račić

INITIATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE LEGAL SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Resume

The paper examines the topic of the initiation of administrative procedure considered through the prism of critical analysis of the judicial practice of the Court of Bosnia and Herzegovina in proceedings for compensation of damages in public procurement. The content analysis of this legal aspect indicates the shortcomings of the legal solution, as well as the inconsistent application of the existing legal solution in Bosnia and Herzegovina. It is concluded that it is necessary to review and reconsider the legal solution in Bosnia and Herzegovina. The comparison of the aforementioned legal solution with the legal solutions of the Republic of Serbia and the Republic of Croatia proved that each of the legal solutions has advantages and disadvantages, which are identified through the application of legal norms in practice and over time, for which they need to be reconsidered. Nevertheless, the concept applied in Bosnia and Herzegovina has shortcomings in terms of not only the sustainability of the legal solution itself, but also in terms of the application of relevant legal norms. Examining and referring to the principles of the administrative procedure, as the basis of the administrative procedure, provides legal protection to the parties in the proceedings and protects the basic principles of the procedure. When an insufficiently precise legal norm is tried to be interpreted by reference to the principles of administrative procedure, it is necessary to conclude that a clearer definition of a certain term in the law is needed. Nonetheless, it should not be disregarded that the inconsistency was not caused solely by an unclear legal norm, but also by the inconsistent application of the legal norm to specific cases, which can be observed through the analyzed example from the practice of public procurement.

Keywords: administrative procedure, initiation of administrative procedure, legal certainty, Court of Bosnia and Herzegovina, judicial practice.