

Prof. dr. Mladen Mandić
Panевropski univerzitet “Apeiron”
Banja Luka

UDK 35.072.2

Stručni članak

INSTITUT “ĆUTANJA UPRAVE”

Sažetak

Institut "ćutanja uprave" privlaćio je i nesmanjenim intenzitetom i danas privlaći pažnju, ne samo domaće, već i strane pravne misli. Neaktivnost organa javne uprave za sobom povlaći brojne štetne posljedice, prije svega, za stranke u upravnom postupku. S druge strane, dugo trajanje postupaka ili, pak, nedonošenje odluka u zakonskim rokovima od strane uprave može imati za posljedicu i samovlasno ostvarivanje prava građana.

Sve to ukazuje na potrebu kontinuiranog i dosljednog razmatranja pravnih mehanizama zaštite građana u slučaju "ćutanja uprave". U radu su izložena postojeća normativna rješenja kojima se građanima omogućava zaštita u slučajevima nedonošenja upravnih i drugih pojedinaćnih akata, a na osnovu kojih oni ostvaruju svoja prava i pravne interese, koji im po zakonu i na zakonima zasnovanim propisima pripadaju.

Takođe, ukazano je na određene propuste i nedorećenosti u pravnoj regulaciji drugostepenog upravnog postupka i postupka po tužbi zbog "ćutanja uprave" i predloženo sadržinsko upotpunjavanje domaćeg zakonodavstva u navedenoj oblasti, kao i uvođenje novih procesnih mehanizama, s ciljem kvalitetnije i efikasnije pravne zaštite građana u slučaju "ćutanja uprave".

U radu se autor koristio normativnim, istorijskim i komparativnim metodom.

Ključne rijeći: ćutanje uprave; žalba zbog ćutanja uprave; tužba zbog ćutanja uprave.

ADMINISTRATIVE SILENCE

Summary

Institute of administration silence has attracted and still does with the same intensity, the attention of domestic, as well as the foreign legal thought. The inactivity of public administration bodies leads to numerous harmful consequences, primarily for parties involved in the procedure. On the other hand, long duration of the procedure or non-issuance of decisions within the prescribed deadline by administrative body may lead to selfinitiated achievement of citizens' rights.

All this indicates that there is a necessity for continuing and consistent development of legal mechanisms for protection of citizens should administration silence appear. This paper indicates the existing legal solutions that enable citizens to enjoy protection in cases when administrative and other individual decisions, based on which citizens exercise their rights and legal interests deriving from laws and law-based regulations, are not being issued. This paper also underlines certain gaps and deficiencies in terms of legal regulation of second instance procedure and procedure based on appeal due to administration silence.

Keywords: *Administration silence, Complaint due to administration silence, Appeal due to administration silence*

1. UVODNE NAPOMENE

“Ćutanje uprave” predstavlja specifičan pravni institut ĉiji se smisao ogleda u neblagovremenom donošenju, odnosno nedonošenju upravnih akata.¹ Naĉelno, “ćutanje uprave” moŹe se javiti u ĉetiri oblika: kod donošenja prvostepenih upravnih akata, kod donošenja drugostepenih upravnih akata, kod izvršenja pravnosnaŹnih sudskih presuda donesenih u upravnom sporu, i kod izdavanja javnih isprava. Pravna zaštitu graĉana u sluĉaju “ćutanja uprave” u Republici Srpskoj obezbijedena je odredbama Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP)² i odredbama Zakona o upravnim sporovima³ kao i nizom posebnih zakona kojima se ureĉuju pojedine upravne oblasti. Tako, ZUP postavlja osnovno pravilo i polazište u ureĉenju pravne zaštite graĉana od “ćutanja uprave”. Zakonom je predviĉena duŹnost donošenja i dostavljanja prvostepenog upravnog akta u odreĉenim rokovima. Nedonošenje prvostepenog akta od strane nadleŹnog organa u zakonskom roku protiv kojeg je Źalba dopuštena, pravno se tretira kao odbijanje zahtjeva stranke, Źto stranki daje mogućnost izjavljivanja Źalbe zbog “ćutanja uprave”.

Stranka uŹiva pravnu zaštitu i u sluĉaju nedonošenja prvostepenog akta protiv kojeg Źalba u upravnom postupku nije dopuštena, kao i u sluĉaju nedonošenja drugostepenog upravnog akta.

¹ “Ćutanje uprave” termin je koji je ustaljen u sudskoj praksi za nedonošenje upravnih akata od strane organa uprave. Meĉutim, kada su u pitanju ostale organizacije koje postupaju po Zakonu o opštem upravnom postupku, u sluĉaju nedonošenja njihovih akata u sudskoj praksi uglavnom se upotrebljava termin “ćutanje administracije”. Za termin “ćutanje uprave” opredijelili smo se uvaŹavajući ĉinjenicu da se izraz administracija u novije vrijeme u našem zakonodavstvu gotovo uvijek zamjenjuje pojmom uprava.

² Zakon o opštem upravnom postupku – ZUP, SluŹbeni glasnik RS, br. 13/02, 87/07 i 50/10.

³ Zakon o upravnim sporovima – ZUS, SluŹbeni glasnik RS, br. 109/05.

Nastavljajući osnovni sistem pravne zaštite stranaka u slučaju “ćutanja uprave”, ZUS-om je predviđena načelna mogućnost podnošenja tužbe i pokretanja upravnog spora i kada nadležni organ o zahtjevu, odnosno o žalbi stranke nije donio odgovarajući upravni akt. Zakonodavac uređuje uslove koji moraju biti ispunjeni da bi se spor zbog “ćutanja uprave” mogao voditi, kao i postupak suda i odluku koju on u tom sporu donosi, te propisuje pravne posljedice pasivnog nepostupanja po pravosnažnoj sudskoj presudi. Prema tome, osnovni sistem pravne zaštite stranaka u slučaju “ćutanja uprave” u zakonodavstvu Republike Srpske zasniva se na mogućnosti i pravu stranke na izjavljivanje žalbe u upravnom postupku, odnosno na podnošenje tužbe nadležnom sudu.

Međutim, zakonodavna regulativa pomenutog instituta sadrži brojne praznine. Cilj ovoga rada je da se, putem razmatranja postojećih pravnih mehanizama zaštite građana u slučaju “ćutanja uprave”, ukaže na izvjesne propuste zakonodavca te, u skladu s tim, na moguća normativna rješenja kojima bi se građanima omogućila kvalitetnija i efikasnija zaštita u slučaju “ćutanja uprave”.

2. POJAM I PRAVNI MODALITETI “ĆUTANJA UPRAVE”

U pravnoj teoriji “ćutanje uprave” definiše se u užem i širem smislu. U užem smislu, “ćutanje uprave” shvata se kao propuštanje zakonom propisanih rokova u upravnom postupku za donošenje upravnih akata od strane nadležnih organa. U širem smislu, “ćutanje uprave” predstavlja propuštanje zakonskih rokova za preduzimanje svih oblika upravne djelatnosti.⁴

“Ćutanje uprave” u užem smislu predstavlja klasično shvatanje ovog pravnog instituta. U tom smislu, izjasnila se i sudska praksa, iako se takvo shvatanje pojma “ćutanja uprave” ograničava samo na jedan, najvažniji segment u radu uprave, a to je donošenje upravnih akata.⁵ Polazeći od pravnog dejstva koje različiti pravni propisi pridaju “ćutanju uprave”, moguće je

⁴ Vidi P. Dimitrijević, *Odgovornost uprave za nećinjenje*, sa posebnim osvrtom na „ćutanje uprave“, Istočno Sarajevo 2005, 56–57; M. Radenović, „Ćutanje uprave” u jugoslovenskom pravu, magistarski rad, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka 1988, 2.

⁵ “U postupku administrativnog izvršenja postoji ćutanje uprave ako se ne donese zaključak o dozvoli izvršenja po zahtjevu stranke” (VSH, Us. br. 772/81, od 11. novembra 1981), dok nema ćutanja uprave ako organi uprave ne provedu upravne radnje određene zaključkom o dozvoli izvršenja rješenja radi njegovog izvršenja. Takvo ponašanje je propuštanje uprave i predstavlja “nezakonitu radnju protiv koje je obezbijedena pravna zaštita pred općinskim sudom.” (Odluka VSH, Us. br. 1865/79, od 28. novembra 1979) Navedeno prema: P. Dimitrijević, 56.

razlikovati tri modela pravne regulacije pomenutog instituta. Prema prvom modelu, “ćutanje uprave” pravno se tretira kao odbijanje zahtjeva, odnosno žalbe stranke, tj. kao donošenje negativnog upravnog akta. Prema drugom, “ćutanje uprave” pravno se tretira kao da je zahtjev stranke usvojen, tj. kao da je donijet pozitivan upravni akt. I, treći model, “ćutanje uprave” smatra se razlogom za prenošenje nadležnosti za odlučivanje na drugi organ, a po zahtjevu stranke.

Sva tri pravna modaliteta instituta “ćutanja uprave”, po pravilu, komplementarno egzistiraju u okviru istog pravnog sistema, s tim da je jedan od njih osnovni, a ostali dopunski. Prvonavedeni model pravne regulacije instituta “ćutanja uprave” predstavlja dominantan model u većini pravnih sistema, a primijenjen je i u pravnom sistemu Republike Srpske, s obzirom na činjenicu da ga zastupa važeći Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima.

Zakonodavac polazi od pravne fikcije da je organ uprave odlučio o zahtjevu (žalbi) stranke i donio upravni akt, uz neoborivu pretpostavku da je tim upravnim aktom zahtjev, odnosno žalba stranke odbijena. Negativnost upravnog akta fingira se isključivo s ciljem zaštite stranaka kojima je u tom slučaju pravna zaštita omogućena izjavljivanjem žalbe hijerarhijski višim organima uprave, odnosno podnošenjem tužbe nadležnom sudu, ali i s ciljem zaštite javnog interesa, jer takvi akti ne mogu proizvesti štetne posljedice u stvarnosti.⁶

Koncept “ćutanja uprave” kao donošenje pozitivnog upravnog akta polazi od pretpostavke da je protekom zakonskih rokova u kojima je uprava bila dužna da donese rješenje po zahtjevu stranke, pa to nije učinila, zahtjevu stranke udovoljeno. Zagovornici ovog pravnog modaliteta “ćutanja uprave” kao osnovnog, smatraju da je u pitanju savremeni i efikasni koncept ćutanja uprave kojim se nastoji disciplinovati uprava, te učiniti odgovornijom.

Mišljenja smo, da bi ovaj koncept “ćutanja uprave”, ukoliko bi se uveo u pravni sistem kao osnovni, narušio objektivnu pravnu sigurnost, jer bi protekom zakonskih rokova za rješavanje i neosnovani zahtjevi građana vremenom bili odobreni u fiktivnom aktu. Istovremeno,

⁶ Ideja da “ćutanje uprave“ ima karakter odbijanja zahtjeva stranke nastala je u francuskom upravnom pravu. O ovome, više vidi u: I. Krbeć, *Upravno pravo FNRJ*, knj.1, Beograd 1955, 261; P. Dimitrijević, 169–171; M. Rađenović, 32–35.

time se narušava i načelna jednakost stranaka u upravnom postupku, jer su moguće različite sudbine istovjetnih zahtjeva u slučaju kada uprava “ćuti” (pozitivno rješenje) ili, pak, donese negativno rješenje u roku.

Prema trećem pravnom modalitetu instituta “ćutanja uprave”, ukoliko organ uprave “ćuti”, odnosno ne donese odluku u zakonom predviđenim rokovima, dolazi do prenosa nadležnosti za odlučivanje na neki drugi organ koji može biti hijerarhijski viši organ uprave ili neki drugi državni organ (npr. sud), a po zahtjevu stranke. Takva mogućnost, pored ostalih, predviđena je odredbama ZUS-a RS kojim su regulisane pravne posljedice pasivnog nepostupanja po pravosnažnoj sudskoj presudi.^{7 8}

3. PRAVNA ZAŠTITA U SLUČAJU “ĆUTANJA UPRAVE” U UPRAVNOM POSTUPKU

Građani najčešće ostvaruju svoja prava i pravne interese koji im pripadaju na osnovu zakona i na njima zasnovanim propisima, na osnovu konkretnih upravnih akata koje donose nadležni organi u upravnom postupku. Stoga, ZUP-om su s ciljem zaštite prava stranaka propisani rokovi za donošenje i dostavljanje prvostepenog upravnog akta (mjesec dana u jednostavnijim upravnim stvarima, odnosno dva mjeseca u složenijim upravnim stvarima). Ukoliko organ protiv ćijeg je upravnog akta dopuštena žalba, ne donese i ne dostavi akt stranki u zakonom utvrđenom roku, zakonodavac je obezbijedio pravnu zaštitu stranke na temelju pravne fikcije da je upravni akt donijet, i pretpostavke da je njime zahtjev stranke odbijen.

Stranka time stiće pravo na izjavljivanje žalbe drugostepenom organu ćim proteknu zakonom propisani rokovi za donošenje i dostavljanje prvostepenog akta. Postupanje drugostepenog organa po žalbi izjavljenoj zbog “ćutanja” prvostepenog organa regulisano je odredbama ćl. 231. ZUP-a. Postupajući po takvoj žalbi, drugostepeni organ dužan je zatražiti od prvostepenog organa da mu saopšti razloge zbog kojih akt nije donio u zakonskom roku.

⁷ Vid. ZUS, ćl. 52.

⁸ Dužnost donošenja i dostavljanja rješenja u određenim rokovima predviđena je u postupcima koji se pokreću po zahtjevu stranke i u postupcima koji se pokreću po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke. Zakonodavac, međutim, nije propisao rokove za odlučivanje u postupcima pokrenutim po službenoj dužnosti. – Vidi ZUP, ćl. 206, st. 1.

Cijeneci iznijete razloge, drugostepeni organ će ukoliko smatra da su razlozi opravdani ili, pak, da akt nije donijet u zakonskom roku usljed krivice stranke, odrediti prvostepenom organu novi rok za donošenje odgovarajućeg akta, koji ne može biti duži od mjesec dana. Ukoliko razloge za nedonošenje prvostepenog akta smatra neopravdanim, drugostepeni organ će zatražiti od prvostepenog organa da mu dostavi spise predmeta. Ako na osnovu spisa predmeta može riješiti upravnu stvar, drugostepeni organ će donijeti svoje rješenje.

U protivnom, dužan je sam provesti postupak i riješiti stvar. Rješenje drugostepenog organa je konačno. Iz navedenog, proizlazi da je pravna regulacija postupanja drugostepenog organa po žalbi izjavljenoj zbog "ćutanja" prvostepenog organa opterećena brojnim prazninama i nedorećenostima.

Prije svega, nejasno je da li stranka predaje žalbu prvostepenom ili neposredno drugostepenom organu. Iako je pravilo da se žalba predaje prvostepenom organu kod kojeg se nalaze spisi predmeta i koji ima određena ovlašćenja u vezi sa žalbom, kada je u pitanju žalba zbog "ćutanja uprave", čini se da je primjerenije zauzeti stav o predaji žalbe neposredno drugostepenom organu. Takođe, potrebno je da, s ciljem efikasnijeg odlučivanja drugostepenog organa, zakonodavac u RS precizira i rok u kojem je drugostepeni organ dužan zatražiti od prvostepenog organa da mu saopšti razloge nedonošenja akta u propisanom roku, kao i rok u kojem je prvostepeni organ dužan da ih dostavi. Treba istaći, da su pomenuti rokovi predviđeni zakonima o upravnom postupku Federacije BiH, Brčko distrikta BiH i Bosne i Hercegovine.⁹ Zakonom o upravnom postupku RS nije regulisan ni postupak drugostepenog organa ukoliko prvostepeni organ u naknadno ostavljenom roku donese upravni akt (rješenje). Neki pravni teoretičari smatraju, a tome u prilog govori i sudska praksa, da će drugostepeni organ u tom slučaju zaključkom obustaviti postupak po žalbi.

Potrebno je još istaći da zakon sadrži pravne praznine i u pogledu postupanja drugostepenog organa u situaciji kada treba sam riješiti upravnu stvar, a povodom žalbe zbog

⁹ U Federaciji Bosne i Hercegovine, Brčko distriktu i na nivou BiH, drugostepeni organ dužan je odmah, a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema žalbe zatražiti od prvostepenog organa da mu dostavi sve spise predmeta i pismeno saopštenje o razlozima nedonošenja rješenja u roku, a prvostepeni organ je dužan postupiti po tom traženju u roku koji ne može biti duži od pet dana. – Vidi Zakon o upravnom postupku, Službeni glasnik BiH, br. 29/02, 12/04, 88/07 i 93/09, čl. 234, st. 1; Zakon o upravnom postupku, Službene novine Federacije BiH, br. 2/98 i 48/99, čl. 243, st. 1; Zakon o upravnom postupku, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 3/00, 5/00, 9/02, 8/04, 25/05, 8/07, 10/07, 19/07, 2/08 i 36/09, čl. 227, st. 1.

“ćutanja uprave”. Ukoliko drugostepeni organ smatra da je zahtjev stranke osnovan, uvažiće ga i donijeti pozitivno rješenje. Međutim, pitanje je kako će postupiti ukoliko na osnovu rezultata postupka ocijeni da je zahtjev neosnovan, odnosno da je potrebno donijeti negativno rješenje. Postoje shvatanja, da u tom slučaju drugostepeni organ treba žalbu stranke odbiti, iako se time, kako argumentovano ističu pojedini pravni pisci, legalizuje nerad i protivpravno ponašanje prvostepenog organa i drugostepeni organ je pravno obavezan na rješavanje u određenom roku. Zakonom je propisan maksimalan rok od dva mjeseca za donošenje i dostavljanje stranki rješenja po žalbi.¹⁰

Otvara se, međutim, pitanje na koji način se računa rok za odlučivanje drugostepenog organa po žalbi zbog “ćutanja” prvostepenog organa. Kako je već rećeno, drugostepeni organ dužan je po prijemu takve žalbe zatražiti od prvostepenog organa da mu saopšti razloge zbog kojih rješenje nije donio u propisanom roku.

Ukoliko su ti razlozi po ocjeni drugostepenog organa neopravdani, on je dužan sam riješiti upravnu stvar, te se dvomjesećni rok za donošenje i dostavljanje drugostepenog rješenja računa od dana predaje žalbe. Ukoliko je, pak, drugostepeni organ razloge za nedonošenja akta u propisanom roku ocijenio opravdanim ili je propuštanje roka pripisao krivici stranke, ostavlja prvostepenom organu novi rok za rješavanje. Prema nekim shvatanjima, početak roka od dva mjeseca u kojem je drugostepeni organ dužan donijeti rješenje po žalbi, poćinje teći od isteka tog naknadno ostavljenog roka za odlučivanje prvostepenog organa. Prema nekima, pak, rok poćinje teći od dana predaje žalbe, što smatramo cjelishodnijim rješenjem, rješenjem koje je više u interesu stranaka. Ukoliko u propisanom roku drugostepeni organ ne odlući o žalbi stranke, ona ima pravo da podnese tužbu i pokrene upravni spor zbog “ćutanja uprave”. S ciljem sveobuhvatnijeg razmatranja pravne zaštite građana u slučaju “ćutanja uprave”, osvrnućemo se u kratkim crtama i na poseban oblik “ćutanja uprave” – ćutanje uprave pri izdavanju javnih isprava, jer je i u takvim situacijama pravna zaštita građana obezbijedena odredbama ZUP-a.

Organi javne uprave imaju pravnu obavezu da o podacima sadržanim u službenim evidencijama koje vode, pravnim subjektima na njihov zahtjev izdaju odgovarajuće isprave po

¹⁰ N. Baćanin, *Upravno pravo*, Kragujevac 2000, 470; V. Baćić, Z. Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Beograd 1989, 315.

pravilu istog dana kada je stranka zatražila izdavanje isprave. Krajnji rok za ispunjenje ove dužnosti organa je osam dana od dana podnošenja zahtjeva za izdavanje javne isprave, osim ako je propisom koji reguliše odnosnu službenu evidenciju drugačije određeno.

Dakle, zakonom je utemeljeno pravo stranke da joj se izdaju isprave o podacima o kojima organ vodi službenu evidenciju. Stranka takvo pravo ima i u slučajevima kada je obaveza izdavanja isprave za neki organ propisom posebno predviđena, iako o traženim podacima on inače nije dužan da vodi službenu evidenciju.¹¹

Rok za izdavanje isprave o podacima o kojima organ ne vodi službenu evidenciju je 15 dana od dana podnošenja zahtjeva stranke. Nije rijetkost da pravno obavezan organ na zahtjev stranke odgovori “ćutanjem”, odnosno ne izda stranki u zakonskom roku zahtijevanu javnu ili drugu ispravu, niti donese i dostavi stranki rješenje o odbijanju zahtjeva za izdavanjem odgovarajuće isprave. U tom slučaju, stranka može izjaviti žalbu jer zakon fingira pravnu pretpostavku da je njen zahtjev za izdavanje isprave odbijen. Treba istaći da je specifićnost ovog “ćutanja” u tome što se ono javlja kao posljedica neizdavanja akata koji po svojoj pravnoj prirodi nisu upravni akti, već materijalni akti ili upravne radnje.

Prilikom postupanja po žalbi u ovim posebnim slučajevima “ćutanja uprave” analogno se primjenjuju odredbe ZUP-a kojima je regulisan postupak drugostepenog organa povodom žalbe zbog “ćutanja” prvostepenog organa, odnosno odgovarajuće odredbe ZUS-a, ukoliko se u daljem toku stvari stranka odluči na podnošenje tužbe i pokretanje upravnog spora zbog “ćutanja uprave” pri izdavanju javnih isprava.

4. PRAVNA ZAŠTITA U SLUČAJU “ĆUTANJA UPRAVE” U UPRAVNOSUDSKOM POSTUPKU

U pravu RS, osnovni cilj vođenja upravnog spora jeste ocjena zakonitosti konačnog upravnog akta. Međutim, ZUS-om je načelno predviđena mogućnost pokretanja upravnog spora i u slučajevima kada nadležni organ o zahtjevu, odnosno o žalbi stranke nije donio odgovarajući upravni akt. Ova pravna mogućnost stranke konkretizovana je odredbama člana 17 ZUS-a, kojim

¹¹ Z. Tomić, Opšte upravno pravo, Beograd 2009, 293.

su precizirani procesni uslovi koje stranka treba da ispuni da bi mogla da podnese tužbu i pokrene upravni spor u slučaju “ćutanja uprave”. Ukoliko se radi o “ćutanju” prvostepenog organa, stranka može pokrenuti upravni spor u stvarima u kojima je isključena žalba u upravnom postupku. Pri tome, potrebno je da su kumulativno ispunjeni sljedeći uslovi: da prvostepeni organ nije donio i dostavio stranki rješenje u roku utvrđenim ZUP-om (mjesec dana, odnosno dva mjeseca), ili u kraćem roku kada je to određeno posebnim propisom, od dana predaje urednog zahtjeva stranke, odnosno pokretanja prvostepenog postupka po službenoj dužnosti, a u interesu stranke; da se stranka po proteku tog roka pismenim zahtjevom, tzv. požurnicom obratila prvostepenom organu tražeći donošenje rješenja, te da organ ni u daljem roku od 15 dana po ponovljenom traženju ne donese i ne dostavi rješenje stranki.

Po proteku naknadnog roka od 15 dana, stranka stiče pravo da pokrene upravni spor zbog “ćutanja” prvostepenog organa i to pravo može ostvariti sve dok traje ćutanje. Ukoliko je, pak, u pitanju “ćutanje” drugostepenog organa, procesni uslovi za vođenje upravnog spora su: da je donijeto prvostepeno rješenje na koje je stranka blagovremeno izjavila žalbu drugostepenom organu; da drugostepeni organ nije donio rješenje po toj žalbi i dostavio ga stranki u roku od 60 dana od dana prijema žalbe, ili u nekom kraćem roku ukoliko je on predviđen posebnim zakonom; da se stranka ponovo obratila drugostepenom organu tzv. požurnicom, zahtijevajući da donese rješenje po žalbi, i da drugostepeni organ ne donese svoje rješenje i ne dostavi ga stranki ni u roku od 15 dana od dana ponovljenog traženja stranke.

Navedeni uslovi su kumulativni i svi moraju biti ispunjeni da bi stranka stekla pravo na podnošenje tužbe zbog “ćutanja uprave” okružnom sudu. Stranka ima mogućnost upravnosudske zaštite i u situacijama tzv. “dvostrukog” ćutanja uprave, odnosno situaciji kada nakon što prvostepeni organ ne donese rješenje po zahtjevu stranke u predviđenom roku protiv kojeg stranka može izjaviti žalbu, rješenje ne donese ni drugostepeni organ kojem se stranka obratila sa žalbom. Tužba podnijeta zbog “ćutanja uprave” biće rješenjem odbačena ukoliko ne ispunjava zakonom propisane formalne uslove. S tim u vezi, iskustvo sudske prakse pokazuje da su razlozi za odbacivanje tužbe ne samo brojniji u odnosu na zakonom predviđene, nego je potrebno i njihovo preciznije formulisanje. Ukoliko, pak, sud ne odbaci tužbu podnijetu zbog “ćutanja uprave”, dostavlja je na odgovor tuženom, tj. organu koji je propustio da u zakonskom roku donese rješenje po zahtjevu, odnosno žalbi stranke.

Smisao odgovora na tužbu jeste u pobijanju tužbenih navoda, ali tom prilikom može doći i do udovoljavanja tužbenom zahtjevu od strane tuženog organa u smislu čl. 23 ZUS-a RS. Tuženi organ može za vrijeme trajanja upravnosudskog postupka naknadno donijeti prvostepeni, odnosno drugostepeni upravni akt, koji je dužan dostaviti ne samo tužiocu već i sudu pred kojim je upravni spor pokrenut. U tom slučaju, sud će pozvati stranku, tj. tužioca da se u roku od osam dana od dana poziva suda pismeno izjasni u vezi s naknadno donijetim aktom.

Ukoliko tužilac (stranka) blagovremeno dostavi sudu pisanu izjavu da je naknadno donijetim aktom zadovoljna, ili se uopšte ne izjasni u ostavljenom roku, sud će donijeti rješenje o obustavljanju upravnosudskog postupka pokrenutog po tužbi zbog “ćutanja uprave”. U protivnom, ako stranka dostavi izjavu da nije zadovoljna naknadno donijetim aktom, sud će nastaviti postupak, ali s promijenjenim predmetom spora. S obzirom na formulaciju odredbe člana 23 ZUS-a, proizlazi da zakonodavac ima u vidu samo slućajeve kada nakon podnošenja tužbe sudu naknadno rješenje donesu organi koji treba da rješavaju u posljednjem stepenu. Ukoliko je upravni spor pokrenut zbog “ćutanja” oba organa, pa prvostepeni organ u toku upravnosudskog postupka donese rješenje po zahtjevu, stav sudske prakse je da u tom slućaju nema osnova za primjenu navedene odredbe zakona, jer stranka ima pravo na žalbu drugostepenom organu, pa dok to pravo ne iskoristi, ne može ostvariti pravo na upravnosudsku zaštitu.

Kada nadležni sud ocijeni da je tužba podnijeta zbog “ćutanja uprave” osnovana, presudom tužbu uvaćava i istovremeno nalaće nadležnom organu donošenje izostalog akta. Dakle, presuda suda svodi se na obavezivanje nadležnog organa uprave da donese odgovarajuću odluku najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude, pri ćemu sud ne ulazi u meritum. Okrućni sud nema mogućnost da spor pokrenut zbog “ćutanja uprave” riješi u punoj jurisdikciji, za razliku od upravnih sudova u Republici Srbiji i Hrvatskoj koji takvu pravnu mogućnost imaju.

Iako takva mogućnost suda izaziva određene teorijske dileme jer, kako se opravdano istiće, suština spora zbog “ćutanja uprave” nije raspravljanje upravne stvari koja je predmet upravnog postupka, već utvrćivanje da li se organ koji je u konkretnom slućaju bio nadležan za rješavanje odnosne upravne stvari oglućio o zakonsku obavezu donošenja akta u propisanom

roku, smatramo da je s ciljem ekonomičnosti i efikasnosti postupka, potrebno takvu mogućnost suda uvesti i u pravni sistem RS. Sasvim je drugo pitanje da li će sud biti u mogućnosti da uđe u meritum konkretne upravne stvari, odnosno da riješi upravnu stvar umjesto organa koji je “ćutao”. Takođe, ZUS-om nije izričito predviđena ni mogućnost suda da tužbu podnijetu zbog “ćutanja uprave” može odbiti kao neosnovanu.

Takvu mogućnost nisu predviđali ni raniji zakonski tekstovi, iako u pravnoj teoriji i sudskoj praksi preovladava stav da sud takvo ovlašćenje ima. Presudom kojom odbija tužbu podnijetu zbog “ćutanja uprave”, sud konstatuje da tužbeni zahtjev nije osnovan, te da ne postoji dužnost tuženog organa da donese zahtijevani akt (npr., zbog nenadležnosti tužene strane u pogledu dotične upravne stvari).

5. PRAVNA ZAŠTITA U SLUČAJU “ĆUTANJA UPRAVE” PRI IZVRŠENJU PRAVOSNAŽNE SUDSKE PRESUDE

S obzirom na to da se u radu bavimo problematikom “ćutanja uprave”, razmotrićemo i pravnu zaštitu stranke u situaciji kada uprava “ćuti” prilikom izvršenja pravosnažne sudske presude donesene u sporu ograničene jurisdikcije. Ukoliko postoji dužnost nadležnog organa uprave (a najčešće postoji), da umjesto upravnog akta poništenog sudskom presudom donese drugi, odnosno da donese upravni akt u izvršenju presude kojom je odlučeno povodom “ćutanja uprave”, nadležni organ je dužan akt donijeti odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude suda. Stranka je dužna da sačeka protek tog roka, pa ukoliko nadležni organ do tog roka ne donese i ne dostavi joj novi upravni akt, stiće pravo da mu se ponovo obrati posebnim podneskom kojim traži donošenje akta u izvršenju presude.

Naglašavamo kako smatramo nepotrebnim ponovo obavezivati stranku da posebnim podneskom (tzv. požurnicom) traži donošenje akta od nadležnog organa uprave. Naime, kako je ranije rećeno, zakonodavac je slanje požurnice nadležnom organu predvidio kao jednu od procesnih pretpostavki za pokretanje upravnog spora zbog “ćutanja uprave”. U toj situaciji to možemo smatrati opravdanim, jer na taj način stranka može “podsjetiti” organ uprave na obavezu donošenja akta, prije nego što se odluči na podnošenje tužbe.

Čini se, međutim, nepotrebnim slanje požurnice i u situaciji predviđenoj odredbom člana 52 ZUS-a. Organ uprave je do tada već tri puta bio “obaviješten” o svom “ćutanju”. Prvi put, kada je stranka morala poslati požurnicu da bi, pored ostalog, ispunila procesne uslove za pokretanje upravnog spora zbog “ćutanja uprave”, zatim je tuženom, tj. nadležnom organu morala biti dostavljena tužba na odgovor i tek nakon toga, kada je sud presudom tužbu uvažio i naložio donošenje odgovarajućeg akta, organ je u prilici da izvršava sudsku presudu. Stoga, upitna je potreba da se organ uprave još jednom podsjeća na dužnost donošenja akta.

Mišljenja smo, da se time stranka nepotrebno opterećuje, a organ uprave može opet odugovlačiti s donošenjem upravnog akta i čekati slanje požurnice, jer bez nje stranka ne može preduzimati dalje aktivnosti. Tek, ukoliko nadležni organ ni u naknadnom roku od 15 dana od dana prijema požurnice stranke ne donese akt u izvršenju presude, stranka može posebnim podneskom da zahtijeva od suda donošenje izostalog akta. Ovo traženje stranke ima karakter zahtjeva, a ne tužbe. Sud će, postupajući po takvom zahtjevu, ukoliko zahtjev ne odbaci zbog toga što ga je podnijelo neovlašćeno lice ili zbog toga što je preuranjen, zatražiti od nadležnog organa obavještenje o razlozima nedonošenja akta u izvršenju presude. Ako nadležni organ ne dostavi traženo obavještenje odmah, a najkasnije u roku od sedam dana od dana prijema dopisa suda ili, pak, dostavi obavještenje koje po ocjeni suda ne opravdava “ćutanje” u izvršenju presude, sud će meritorno odlučiti o upravnoj stvari, rješanjem koje u potpunost zamjenjuje akt nadležnog organa. Proizlazi, da je i naš zakonodavac ipak predvidio mogućnost da sud odlučuje u punoj jurisdikciji povodom “ćutanja”, ali samo kao pravnu posljedicu neizvršavanja pravosnažnih sudskih presuda.

Pritom, naglašavamo, sud odlučuje rješanjem, a ne presudom, čime se željela istaći činjenica da je sud stupio na mjesto nadležnog organa javne uprave koji je propustio donijeti upravni akt. Zakonom nije regulisan postupak pred sudom kada on ocijeni da su razlozi za nedonošenje akta u izvršenju presude opravdani. U pravnoj teoriji preovladava shvatanje da će sud u tom slučaju odrediti nadležnom organu novi rok za donošenje rješenja u izvršenju presude, pa tek ukoliko nadležni organ to ne učini ni u naknadnom roku, sud će meritorno riješiti upravnu stvar.

6. ZAKLJUČAK

U Republici Srpskoj, neaktivnost i inertnost prisutna je u radu mnogih republičkih organa, ali je ona posebno vidljiva kada je u pitanju uprava, s obzirom na njen svakodnevni kontakt s građanima. Kako građani svoja prava i na zakonu zasnovane pravne interese najčešće ostvaruju na osnovu upravnih akata koje donose nadležni organi u upravnom postupku, to se oni u situacijama kada uprava “ćuti”, odnosno ne rješava po njihovim zahtjevima ili žalbama, moraju zaštititi. U zavisnosti od toga da li je riječ o “ćutanju” u prvostepenom ili drugostepenom upravnom postupku, stranka ima pravo na određena pravna sredstva, odnosno žalbu u upravnom postupku i tužbu u upravnom sporu. Ostavljajući, ovom prilikom, po strani ZUP kao jedan od relativno boljih procesnih zakona u zakonodavstvu Republike Srpske, čini nam se da odredbe ZUS-a kojima se reguliše zaštita stranaka u slučaju “ćutanja uprave” zahtijevaju, ne samo terminološko preciziranje, već i dodatno sadržinsko upotpunjavanje. U tom smislu, upućujemo na pravnu regulaciju pomenutog instituta u Republici Srbiji, gdje je Zakonom o upravnim sporovima predviđena mogućnost upravnog suda da spor pokrenut zbog “ćutanja uprave” pod određenim uslovima riješi u punoj jurisdikciji. Iako ovakva mogućnost suda, s razlogom izaziva izvjesne pravnoteorijske dileme s obzirom na suštinu upravnog spora zbog “ćutanja uprave”, zbog ekonomičnosti i efikasnosti postupka i zaštite prava građana ipak predlažemo uvođenje ovakvog normativnog rješenja i u zakonodavstvu Republike Srpske.

Zakonodavac bi u budućnosti mogao razmisliti i o uvođenju drugih procesnih mehanizama, s ciljem kvalitetnije zaštite građana od “ćutanja uprave”. Pritom, kao polazna osnova moglo bi poslužiti rješenje koje je predvidio slovenački zakonodavac – da stranka može pokrenuti upravni spor zbog “ćutanja uprave” i u slučaju kada organi uprave u roku od tri godine od početka upravnog postupka ne donesu konačan upravni akt, bez obzira na to da li su u postupku bila iskorišćena redovna ili vanredna pravna sredstva, pod uslovom da postupak nije bio obustavljen. Na taj način, omogućila bi se zaštita stranaka u dugotrajnim i iscrpljujućim, nažalost, čestim situacijama kada nakon izjavljenih žalbi dolazi do “ping-pong efekta”, odnosno “dodavanja” upravnih predmeta između prvostepenih i drugostepenih organa.

Literatura

Bačanin, Nevenka, Upravno pravo, Kragujevac 2000;

Bačić, Vera, Tomić, Zoran, Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom, Beograd 1989;

Dimitrijević, Predrag, Odgovornost uprave za nečinjenje, sa posebnim osvrtom na „ćutanje uprave”, Istočno Sarajevo 2005;

Ivančević, Velimir, “Pravna zaštita građana kod 'šutnje administracije””, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu 4/1954.