

Рад за примљен: 18.04.2023. године
Рад прихваћен: 05.05.2023. године

ЋУТАЊЕ УПРАВЕ

Дражен Миљић, др¹

Апстракт: Ћутање управе је правни феномен који руши концепт модерне управе као ефикасног система заштите јавног интереса и оставаривања људских права. Наиме, ради се о учесталој неправилности од стране органа управе која се огледа у нерјешавању управних ствари у предвиђеним роковима, али која се од стране законодавца не сматра као незаконитост, јер се најчешће фиктивно изједначава са негативним или (ријетко) позитивним рјешавањем управне ствари. Пропуштање органа управе да одговоре на свакодневне захтјеве странака повлачи за собом бројне посљедице, почевши од корупције у органима управе, нарушавања уставног начела о једнакости странака до неостваривања основних људских права правних и физичких лица.

У раду се настоје приказати узроци и посљедице овог правног института, значење које му законодавац даје, правни положај странке у управним поступцима и управном спору те могућности остваривања правне заштите од оваквог управног поступања.

Кључне ријечи: ћутање управе, управна ствар, рјешење, управни поступак, управни спор.

УВОД

Начело ефикасности као полазни основ сваког управног поступања подразумијева да су органи управе, када поступају у управним стварима, дужни обезбиједити успјешно и квалитетно остваривање и заштиту људских права и правних интереса појединаца, правних лица и других странака (Закон о општем управном поступку Републике Српске – ЗУП, Служ-

¹ Факултет безбједносних наука, Универзитет у Бањој Луци, имејл drazen.miljic@fbn.unibl.org

бени гласник Републике Српске, бр. 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18, чл. 7). То подразумева да лице које се обраћа органима управе са захтјевом да се неко његово питање ријешу у управном поступку полази од претпоставке да ће надлежни орган дјелотворно, ефикасно и економично испунити своју законску обавезу и одговорити на тражење странке о њеним правима и обавезама. У том контексту се са правом истиче да оно што важи за судију (да он под свим околностима мора одговорити странци, макар и одбацивањем тужбе *ad limine*), важи и за сва управна надлештва (Петровић 1981: 269).

Нажалост, резултати анализа које су вршене у посљедње вријеме показују да је стање у пракси далеко од оптималног, да су случајеви ћутања управе драстично порасли у посљедњем периоду (Миловановић 2021: 64). Извјештаји о судским предметима наводе да се број тужби против ћутања органа управе у посљедњих десет година увећао неколико пута. Најсвјежија доступна анализа извршена у Републици Србији говори да се број предмета по овом основу увећао 26 пута у посљедњих 10 година (Џуцић, 2022: 78). Овај податак доказује да органи управе спречавају и спутавају остваривање права и правних интереса физичких и правних лица. Претјерано дуго трајање управних и судских поступака један је од највећих проблема са којим се суочавају правни системи. Неблаговремено рјешавање захтјева доводи до осјећаја немоћи физичких и правних лица пред правним системом и губитком повјерења у правну државу (Шикић, 2008: 1; Џуцић 2022: 64). У наставку рада бавићемо се појавним облицима ћутања управе, узроцима и посљедицама овог феномена, правима физичких и правних лица у оваквим ситуацијама те приједлозима за њено сузбијање.

ДЕФИНИСАЊЕ ПОЈМА

Прије него што дефинишемо појам ћутања управе, треба указати на термилошке чињенице које се јављају у вези са овим институтом. Наиме, у правној теорији и позитивном праву срећу се различити термини који, у бити, говоре о истом феномену – ћутању управе. Тако се користе термини: нерјешавање, неизвршавање, непоступање, одуговлачење, неажурност, пасивност, пропуштање, неефикасност, ћутање администрације и сл. Оно што је заједничко свим терминима јесте да означавају поступање које се не може подвести под добро управно поступање, тачније, наведени термини синоним су за лоше вршење управног рада које се одражава на правни положај физичких и правних лица. Имајући у виду широк спектар термина који се свакодневно користе приликом означавања нечињења управе, потребно је ипак препознати један ужи појам – про-

пуштање – и на тај начин приближити се појму ћутања управе. До пропуштања долази када управа не чини ништа у одређеним временским оквирима да би остварила своју, правно нормирану, обавезу на чињење. Овакво пропуштање у супротности је са правним нормама којима су одређени рокови у којима је управа дужна нешто подузети. Садржај појма ћутања управе огледа се у претходно описаном појму пропуштања (Шикић, 2006: 125). Јасно се да закључити да је садржај појма ћутања управе ужи од најширег појма лошег вршења управног рада, јер се ћутање управе односи на непоступање органа управе у оквиру управног поступка. У том контексту, и теорија управног права под класичним обликом ћутања управе подразумејева ситуације неблагоприятног доношења, односно недоношења управних аката (Рађеновић, 1988: 108).

Од ћутања управе треба разликовати један облик пасивног држања органа управе који се среће приликом вршења управног рада, а који је правно допуштен. Наиме, у свим правним системима постоји институт чувања службене тајне, који подразумејева дужност ћутања о чињеницама које се односе на службену дјелатност. За примјер можемо навести Закон о државним службеницима Републике Српске којим је прописано да је државни службеник дужан чувати службену или другу тајну утврђену законом или другим прописом и чувати као тајну све податке које је сазнао у току поступка о странкама и њиховим правима, обавезама и правним интересима у складу са законом (Закон о државним службеницима Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 118/2008, 117/2011, 37/2012 и 57/2016, чл. 21, ст. 7). Ова обавеза ћутања у одређеним случајевима толико је ригорозно дефинисана, да је лице дужно да је се придржава и након престанка вршења службе. Тако Закон о полицији и унутрашњим пословима Републике Српске прописује да је полицијски службеник дужан чувати као тајне све повјерљиве податке и материјале до којих дође све до престанка њихове тајности, осим када вршење послова и задатака или законске одредбе захтијевају другачије. Полицијски службеник је дужан чувати податке и након престанка радног односа (Закон о полицији и унутрашњим пословима, Службени гласник Републике Српске, бр. 57/2016, 110/2016, 58/2019, 82/2019, 18/2022 – Одлука Уставног суда, чл. 57, ст. 1 и 3). Кривични законик Републике Српске санкционисао је кршење обавезе у вези са чувањем службене тајне тако што је прописао: „Службено лице које неовлаштено другом саопшти, преда или на други начин учини доступним податке који представљају службену тајну, или које прибавља такве податке у намјери да их преда неовлаштену лицу казниће се новчаном казном или казном затвора до три године (Кривични законик Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 64/2017, 104/2018 – Одлука Уставног суда, 15/2021 и 89/2021,

чл. 323, ст. 1). Из свега наведеног јасно се да закључити да се ради о правно дозвољеном ћутању које је оправдано ради општег интереса, опште безбједности, у циљу одбране државе од опасности, заштите информација које могу имати карактер техничког, инвентивног и примјењивог рјешења у виду производа и сл. (видјети и Лилић, 2010: 372).

За разлику од института чувања службене тајне, ћутање управе изражава неактивност органа управе којим се вријеђа правна обавеза на чињење. Самим пропуштањем управе да дјелује у роковима који су дефинисани правним нормама одступа се од начела законитости (Лилић, 2010: 371). Међутим, ћутање управе није незаконито понашање. Оно има свој правни основ у одговарајућим прописима – законодавац ћутање управе не квалификује као облик незаконитости, већ га сматра негативно, или, у одређеним случајевима, као позитивно рјешавање управне ствари. Због наведеног, ћутање се сматра као нека врста привилегије управе (Димитријевић, 2005: 54; Лилић, 2010: 371).

У теорији управног права, приликом дефинисања института ћутања управе прави се разлика између ћутања управе у ужем смислу и ћутања управе у ширем смислу.

Ћутање управе у ужем смислу представља пропуштање надлежног органа да у конкретном случају донесе управни акт у дефинисаном року. На овај начин орган управе својим пропуштањем у управном поступку врши повреду законом прописаних инструкционих рокова за доношење управног акта. Овај облик ћутања управе обухвата најзначајнији облик управне активности, а то је доношење управних аката у управном поступку. Тако се ћутање управе ограничава само на случајеве неиздавања управних аката којима се на једностран начин рјешава о правима, обавезама и правним интересима правних субјеката у управном поступку. Са друге стране, он дјелимично обухвата питање ћутања управе, јер се не дотиче других облика управног рада (Димитријевић, 2005: 56; Рађеновић, 1988: 2).

Ћутање управе у ширем смислу схвата се као пропуштање управе да врши своју дјелатност у роковима одређеним правним нормама, а која се односи не само на издавање управних аката, већ и вршење других облика управне активности (радње евидентирања или вођења матичних књига и других регистара, издавање увјерења, путних исправа, личних карата, возачких дозвола, легитимисање, одузимање предмета, привођење и задржавање и сл.). Наиме, органи управе у оквиру своје дјелатности осим управних аката доносе и друга, појединачна и општа правна акта, предузимају управне радње и мјере. У обављању свих наведених управних активности јављају се случајеви пасивног држања управе, који су обухваћени појмом ћутање управе у ширем смислу (Лилић, 2010: 372). Из

наведеног се да уочити да је овај вид ћутања управе шири, те да обухвата и пропуштање управе да донесе не само управне акте, већ и друге правне и материјалне акте.

Можемо закључити да се суштина института ћутања управе огледа у повреди законом прописаних рокова за доношење управних аката и предузимања других облика управних активности од стране вршилаца управног рада.

УЗРОЦИ И ПОСЉЕДИЦЕ ЋУТАЊА УПРАВЕ

Узроци ћутања управе разноврсни су и не могу се приписати само службеницима који рјешавају управни поступак или проводе само одређење радње у поступку. Наиме, у неким ситуацијама ради се о околностима који су објективне природе и не зависе од поступајућих управних посленика.

У том контексту, постоје органи који имају велики број управних предмета у односу на постојећи број службеника. Вођење неадекватне кадровске политике узрокује да реалне потребе које проистичу из обима и сложености управног поступања не буду задовољене. Одлив радника, запошљавање радне снаге која не одговара потребама органа јавне управе и лоша организациона структура доводе до ситуације да не постоји довољан број службеника који се могу „носити“ са приливом предмета који су у надлежности појединог органа. Посебан проблем представља чињеница да се уопште не врше функционалне анализе које ће ријешити проблеме адекватног броја службеника (са одговарајућим компетенцијама) на радним мјестима, затим које активности треба укинути, односно установити, какав начин рада би био одговарајући с обзиром на околности са којима се суочавају органи управе, које управне поступке би требало проводити на републичком нивоу а које активности би требало децентрализовати, односно деконцентрисати (Миловановић 2021: 72).

Поред наведеног, неопходно је имати у виду и чињеницу да је у неким случајевима дошло до ћутања јавне управе јер су законски рокови за предузимање радњи у поступку нереални, тј. прекратки, и да их је потребно ревидирати. У том контексту, у појединим управним поступцима се, без разлога, законом дефинишу кратки рокови, који посљедично стварају ситуацију у којој се не може благовремено одговорити на захтјеве физичких и правних лица. За примјер можемо навести Закон о јавном окупљању, којим је предвиђено да министар мора донијети и доставити рјешење о уложеној жалби у року од 24 часа од пријема жалбе на првостепено рјешење којим се забрањује одржавање окупљања (Закон о јавном окупљању,

Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08, чл. 14, ст. 4). Рјешење којим се забрањује одржавање окупљања се у првом степену доноси од стране организационе јединице Министарства унутрашњих послова на чијем подручју се намјерава одржати мирно окупљање. Колико је мало времена на располагању у овом случају (да министар донесе и достави рјешење организатору у року од 24 часа од пријема жалбе) говори и податак да се жалба на рјешење првостепеног органа не подноси директно министру, као надлежном за поступање по жалби, већ организационој јединици Министарства унутрашњих послова Републике Српске на чијем подручју се намјерава одржати мирно окупљање. Посебан проблем представља и поступак уручивања рјешења организаторима окупљања, јер се он често опструише, што отежава испуњење обавезе из члана 14, ст. 4 Закона о јавном окупљању. У овом примјеру, ситуација за организатора окупљања донекле је ублажена, јер се у случају ћутања управе, тј. недоношења и недостављања рјешења од стране министра у року од 24 часа од улагања жалбе, скуп може одржати (чл 14, ст. 5). Међутим, овај случај може имати озбиљне посљедице за друга лица. Наиме, може се десити да је првостепени орган забранио одржавање окупљања по захтјеву организатора јер постоји стварна опасност да би одржавањем мирног окупљања била угрожена безбједност људи и имовине, или би дошло до озбиљне опасности од насиља или до нарушавања јавног реда и мира у већем обиму (чл. 13, ст. 1, тачка д Закона о јавном окупљању). Такође, може се десити да организатор окупљања уложи жалбу на првостепено рјешење, на основу које је министар дужан донијети и доставити рјешење организатору у року од 24 сата од пријема жалбе и да се деси ћутање управе, те се, примјеном члана 19, ст. 5, окупљање одржи, па настану нежељени догађаји због којих је првостепени орган забранио одржавање окупљања.

Поред наведених разлога, службеници често не поступају у складу са принципима добре управе због своје неажурности, лијености, незаинтересованости за правовремено обављање својих послова. Непоштовањем рока за управно поступање службеници подстичу странке на корупцију или да, злоупотребом својих овлашћења, у свом или интересу трећег лица онемогућавају или отежавају остварење нечијег права. Уочено је и да у појединим случајевима службеници у договору са странкама, односно њиховим заступницима, намјерно касне са доношењем рјешења како би остварили право на накнаду трошкова другостепеног поступка, односно управног спора. Наведени случајеви указују на потребу да се у описаним ситуацијама „постави питање (кривичне, дисциплинске или материјалне) одговорности поступајућих службеника у циљу сузбијања нежељеног понашања у пракси (Миловановић 2021: 72). Кривични законик Републике Српске у том правцу прописује: „Службено или одговорно лице које

искориштавањем свог службеног положаја или овлаштења, прекорачењем граница свог службеног овлаштења или неизвршењем своје службене дужности прибави себи или другом неку корист, другом нанесе штету или теже повриједи права другог, казниће се казном затвора од једне до пет година. Ако је дјелом из става 1 овог члана прибављена имовинска корист у износу који прелази 10.000 КМ, учинилац ће се казнити казном затвора од једне до десет година, а ако тај износ прелази 50.000 КМ, казниће се казном затвора од двије до дванаест година (Кривични законик Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 64/2017, 104/2018 – Одлука Уставног суда, 15/2021 и 89/2021, чл. 315, ст. 1 и 2). Закон о полицији и унутрашњим пословима прописује и дисциплинску одговорност полицијских службеника – да су теже повреде дужности неизвршавање, несавјесно или неблаговремено извршавање послова и задатака и злоупотреба или прекорачење овлашћења (Закон о полицији и унутрашњим пословима, Службени гласник Републике Српске, бр. 57/2016, 110/2016, 58/2019, 82/2019, 18/2022 – Одлука Уставног суда, чл. 117, ст. 1, т. 2 и 3). Материјална одговорност полицијских службеника дефинисана је Законом о полицији и унутрашњим пословима: полицијски службеник обавезан је Министарству унутрашњих послова надокнадити материјалну штету на имовини Министарства коју је проузроковао намјерно или из грубе непажње током обављања послова и задатака. Затим, полицијски службеник обавезан је Министарству надокнадити штету коју је намјерно или из грубе непажње проузроковао током обављања послова и задатака, а коју Министарство мора надокнадити оштећеним грађанима и правним лицима (Закон о полицији и унутрашњим пословима, Службени гласник Републике Српске, бр. 57/2016, 110/2016, 58/2019, 82/2019, 18/2022 – Одлука Уставног суда, чл. 129).

Посљедице ћутања управе многобројне су и далекосежне. Прва од њих јесте да орган управе својим пропуштањем занемарује своје обавезе утемељене законским и подзаконским актима и ствара посебно осјећање немоћи код грађана пред органима управе и губитак вјере у сам систем, који је створен, између осталог, и зарад остваривања и гарантовања основних људских права. Посебан проблем је што физичка и правна лица стичу утисак да органи управе не поступају једнако према свим лицима према којима проводе исте управне поступке. Наиме, они грађани који су жртве ћутања управе јасно виде да се о њиховим правима, обавезама и правним интересима не одлучује, док се у другим идентичним случајевима, гдје су странке друга физичка и правна лица, органи управе изјашњавају и рјешавају животне ситуације. Због тога се у литератури овакво понашање дефинише као негација праведности, посебна врста незаконитости и дискриминације (Димитријевић, 2005: 58). Оваквим (не)поступањем нару-

шава се уставни принцип, тј. право на једнаку заштиту права странака у поступку пред судом и другим државним органом и организацијом (Устав Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11, чл. 16, ст. 1). Треба истаћи и одредбе Закона о републичкој управи које прописују обавезу органима управе да су дужни на примјерен начин обавјештавати странке о њиховим правима и обавезама и начину остваривања права и обавеза, своме дјелокругу, органу управе који надзире њихов рад и начину контакта са њима, те о другим подацима битним за јавност рада и односе са странкама (Закон о републичкој управи, Службени гласник Републике Српске, бр. 115/2018, 111/2021, 15/2022 и 132/2022, чл. 116).

Ћутање управе нарушава правну сигурност у односима физичких и правних лица са органима јавне управе. Пропуштањем управе да врши своју дјелатност доводи физичка и правна лица у стање неизвјесности – не знају хоће ли се њихова животна ситуација ријешити у њихову корист или штету, не могу иступати према трећим лицима у складу са ситуацијом која је требало да буде уређена управним актом. Грађани не желе бити дио оваквог система, у којем влада неизвјесност и несигурност; напротив, они желе правичан и ефикасан систем, у којем ће бити равноправно третирали, са јасно дефинисаним правним положајем у друштвеним дешавањима.

ЗНАЧЕЊЕ ЋУТАЊА УПРАВЕ

Када надлежни орган рјешава управну ствар и благовремено донесе акт којим се дефинише правна ситуација странке, онда се лако може закључити шта је његова намјера у конкретном случају те да ли је поступање органа у том случају законито. У супротном, када орган ћути, односно не рјешава конкретан предмет, не може се утврдити шта је његова намјера, тј. шта жели постићи својим пасивним држањем – да ли такво понашање има неку дубљу сврху, или је нечињење само посљедица његове немарности, објективних околности или нечега другог (Иванчевић, 1954: 416).

Данас доминирају два различита значења управног ћутања. Ради се о двије различите правне пресумпције које, с обзиром на њихов садржај, различито дефинишу положај странке у поступку.

Први облик пресумпције подразумијева да је у случају ћутања управе орган удовољио захтјеву странке и признао све што је она тражила својим захтјевом. Наиме, полази се од претпоставке да је, са истеком рока у којем је управа била дужна ријешити по захтјеву странке (а она у том законском

року није донијела никакву одлуку), захтјев странке усвојен, и да грађанин од тог тренутка, односно од тренутка подношења захтјева, може користити или уживати право које му по закону припада (Димитријевић, 2005: 68). Овај вид пресумпције не среће се често у правним прописима и његова функција није само у томе што за странку представља повољан облик рјешавања њеног захтјева, већ се у одређеном смислу додатно појачава и обавеза управе да дјелује, те да донесе акт и кад не жели уважити захтјев странке. Примјер оваквог третирања ћутања управе налазимо у поменутом Закону о јавном окупљању, у којем се наводи да се пријава за организовање мирног окупљања подноси Министарству унутрашњих послова Републике Српске – организационој јединици на чијем подручју се намјерава одржати мирно окупљање. Против рјешења којим се забрањује одржавање окупљања, може се изјавити жалба министру унутрашњих послова Републике Српске од стране организатора окупљања. Рјешење по жалби мора се донијети и доставити организатору најкасније у року од 24 сата од пријема жалбе. Уколико министар у утврђеном року не одлучи по жалби, може се одржати мирно окупљање (Закон о јавном окупљању, Службени гласник Републике Српске, бр 118/08, чл. 9, 13 и 14).

Овај вид тумачења ћутања управе доноси и одређене проблеме. Наиме, странка може свој захтјев за остваривање одређеног права темељити и на нереалним основама, које могу бити у супротности са правним прописима, или да приликом подношења захтјева не достави све потребне прилоге, тј. доказе који се траже позитивним правом, што ће као посљедицу имати признавање одређеног права ако се примијени позитивна пресумпција. Позитивна пресумпција нарушава и правну сигурност странке. Закон о општем управном поступку и закони који уређују посебне управне поступке прописују обавезу надлежном органу да рјешење, којим се кроји правна ситуација странке, сачини у писаном облику, док је доношење усмених аката предвиђено само изузетно (ЗУП, чл. 194, ст. 2). Када странка има израђен писан акт, од велике је важности за њу да такав акт може користити у правном промету према трећим лицима и на основу њега остваривати властита права. Код позитивне пресумпције, издавања акта нема, нити ће га икада бити, он остаје имагинаран, што странци знатно отежава да докаже трећим лицима да има право на одређено чињење (Шикић, 2006: 135). Позитивној пресумпцији може се приговорити да може кршити начело једнаког поступања, јер два лица у истим животним ситуацијама могу имати два различита рјешења којима се дефинишу њихова права. У том контексту, ако оба лица поднесу захтјев да им се призна неко право од стране органа управе, па се према једном лицу орган управе огласи и донесе рјешење да то лице не испуњава законске услове за признавање права, а према другом лицу орган управе не учини ништа

и пасивно се понаша, протеком предвиђених рокова и примјеном позитивне пресумпције ово лице ће имати одобрен захтјев, те ће се сматрати да је његов случај ријешен у његову корист. У том смислу, са двије странке у идентичним животним ситуацијама различито се поступа од стране органа управе. Концепту позитивне пресумпције приговара се да у довољној мјери не уважава чињеницу да је ћутање управе противправно поступање те да не доводи до проналажења правих разлога за пасивно понашање органа управе. Наиме, странка неће имати потребе улагати правне лијекове ако је ситуација ријешена у њену корист, док другостепени органи, као надлежни за поступање по жалби, неће имати било какво сазнање о ситуацији у којој се налази првостепени орган: о његовој оптерећености, броју списка, информатичкој опремљености, заостајима у раду, информатичкој опремљености, кадровској попуњености итд. (опширније видјети: Шикић, 2006: 136). Све ово ће узроковати да се управне ствари рјешавају у корист странака без провјере да ли су странке у поступку заиста испуниле услове за признавање права. Затим, неће бити повратне информације о раду и стању у којем се налази првостепени орган, што ће резултирати тако да вријеме пролази, а да се ништа не предузима да се тако девијантно стање коригује. Због наведеног, јасно је зашто се позитивна пресумпција у савременим правним системима појављује као изузетак.

Други облик пресумпције дијаметрално је различит – када управа ћути, сматра се да је захтјев странке одбијен. Основа ове пресумпције лежи у чињеници што се ћутањем управе не може сматрати да је положај странке на било који начин измијењен. По овом тумачењу, странка је у истој ситуацији у којој је била и у тренутку подношења захтјева. У позитивном праву Републике Српске, сматра се да овај вид тумачења ћутања управе вриједи за све случајеве, као вид опште клаузуле, осим ако је конкретним прописом дефинисано другачије, као позитивно значење ћутања управе. У том контексту, Закон о општем управном поступку прописује: „Ако орган против чијег је рјешења допуштена жалба не донесе рјешење и не достави га странци у прописаном року, странка има право жалбе, као да је њен захтјев одбијен (ЗУП, чл. 206, ст. 2). Закон о управним споровима прописује: „Ако другостепени орган није у року од 60 дана или у посебном прописом одређеном краћем року донијео рјешење по жалби странке против рјешења првостепеног органа, а не донесе га ни у даљем року од 15 дана по поновљеном тражењу, странка може покренути управни спор као да јој је жалба одбијена. На начин прописан у ставу 1. овог члана може поступити странка и кад по њеном захтјеву није донијео рјешење првостепени орган у року утврђеном законом, против чијег акта нема мјеста жалби. Ако првостепени орган против чијег акта има мјеста жалби

није у року од 60 дана или у посебним прописом одређеном краћем року донијео рјешење по захтјеву, странка има право да поднесе жалбу другостепеном органу. Против рјешења другостепеног органа странка може покренути управни спор, а може га под условима из става 1. овог члана покренути и ако овај орган не донесе рјешење (Закон о управним споровима, Службени гласник Републике Српске – ЗУС, бр. 109/05 и 63/11, чл. 17).

Негативна пресумпција доноси последицу да се позиција странке не мијења, јер се сматра да је захтјев странке одбијен ћутањем управе, али даје странци могућност улагања правних лијекова како у управном поступку тако и управном спору, којима ће заштитити своју правну позицију. Овај вид тумачења ћутања управе трпи критике на рачун свог постојања. У том контексту наводи се да је положај органа повољнији у односу на положај странке, јер орган није радио ништа, а ријешо је правни положај странке. Са друге стране, странка је изгубила вријеме, и даље чека на своје рјешење, вјероватно је претрпјела и штету. Примјењујући негативну пресумпцију полази се од претпоставке да је управа увијек у праву, те да грађани своја права остварују само милошћу државног апарата, што не одговара савременом концепту управног поступања и положају странке у друштву (Матовић, 1982: 166).

Негативној пресумпцији приговара се да ускраћује право странци на рјешавање њеног захтјева у два степена. Примјењујући негативну фикцију – да се нечињење управе третира као да је захтјев странке одбијен – узрокује да се о захтјеву странке изјасни само другостепени орган, под условом да странка уложи жалбу и ако је жалба дозвољена у конкретной управној ствари. Тиме се негира процесно право странке да се о њеном захтјеву стварно одлучи у два степена (опширније видјети: Томић, Бачић, 2016: 510; Шикић, 2006: 140). Најоштрије критике овог концепта односе се на чињеницу да се овим приступом легализује противправно понашање управе. Кричари тврде да се на овај начин занемарује противправно понашање управе и да се негативним актом заправо награђује нерад органа управе, а кажњава странка о чијим се правима треба одлучити (Димитријевић, 2005: 67).

Ако се у одређеном правном поретку не примјењује ниједна од описаних пресумпција, на располагању постоји опција да се нечињењу управе не придаје ни позитивно ни негативно значење. Наиме, орган има обавезу донијети рјешење у прописаним роковима. Уколико то не учини, у оваквим ситуацијама ћутање управе сматраће се као основ да се предмет прослиједи органу који је хијерархијски надређен органу којем је првобитно упућен захтјев од странке, или неком другом органу (нпр. суду) по захтјеву странке. Примјер такве могућности предвиђен је Законом о управ-

ним споровима, у којем је прописано: „Ако надлежни орган последије поништења управног акта не донесе нови управни акт у прописаном року, или акт о извршењу пресуде донесене на основу члана 31. став 4. овог закона, странка може посебним поднеском тражити доношење таквог акта. Ако надлежни орган не донесе акт ни за 15 дана од овог тражења, странка може тражити доношење таквог акта од суда који је донијео пресуду. По таквом захтјеву суд ће затражити од надлежног органа обавјештење о разлозима због којих управни акт није донијео. Надлежни орган је дужан дати ово обавјештење одмах, а најкасније у року од седам дана. Ако он то не учини, или ако дато обавјештење, по оцјени суда, не оправдава извршење судске одлуке, суд ће донијети рјешење које у свему замјењује акт надлежног органа. Суд ће ово рјешење доставити органу надлежном за извршење и о томе истовремено обавијестити орган који врши надзор. Орган надлежан за извршење дужан је без одлагања да изврши овакво рјешење (ЗУС, чл. 52). Овај модел преузимања надлежности, за разлику од претходна два модела, активног је типа, јер се њиме случај не завршава фикцијом да је захтјев позитивно или негативно ријешен. Он се појављује у управноправним односима државне и локалне управе, на релацији суда и надлежне управе у управно-судском поступку и у неким случајевима који су законом предвиђени (Лилић, 2010: 380).

На основу изложеног, мишљења смо да се због ћутања управе не би смјеле стварати фикције на основу којих се претпоставља да странка има или нема неко право. Међутим, ћутање управе је реалност данашњице, због које се морају створити механизми заштите правног положаја странке тако да се што прије изда акт од стране управе или суда како би се дефинисао њен правни положај.

ЋУТАЊА УПРАВЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Члан 206, став (1) Закона о општем управном поступку прописује: „Када се поступак покреће поводом захтјева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, а прије доношења рјешења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донијети рјешење без одлагања (рјешење претходног питања и др.), орган је дужан донијети рјешење и доставити га странци најкасније у року од 30 дана рачунајући од дана предаје уредног захтјева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним прописом није одређен други рок. У осталим случајевима када се поступак покреће поводом захтјева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, орган је дужан доније-

ти рјешење и доставити га странци најкасније у року од 60 дана, ако посебним прописом није одређен краћи рок .

Из наведених одредби видимо да је законодавац обавезао орган да пред примјене материјалних прописа има и обавезу поштовања рокова за рјешавање одређене управне ствари, тј. да донесе и достави рјешење странци у року од 30 или 60 дана. У посебним управним поступцима постоје закони који другачије дефинишу рокове за доношење и достављање рјешења (као примјер смо већ наводили Закон о јавном окупљању, који је рок одредио на 24 часа од пријема жалбе) и закони који уопште не прописују рокове за доношење рјешења по поднијетим захтјевима физичких и правних лица. Као примјер наводимо Закон о оружју и муницији Републике Српске, у којем није прописан рок за доношење рјешења којим се одобрава набављање оружја физичком лицу и предузетнику које испуњава услове дефинисане овим законом (Закон о оружју и муницији, Службени гласник Републике Српске број: 26/2016, 18/2017, 31/2018 и 58/2019, чл. 20, ст. 1). У таквим ситуацијама надлежни органи дужни су поштовати рокове који су дефинисани чланом 206 Закона о општем управном поступку, да донесу рјешење и доставе га странци у року од 30 дана, или у року од 60 дана ако је потребно спроводити посебни испитни поступак или постоје други разлози због којих се не може донијети рјешење без одлагања (рјешење претходног питања и сл.). Битно је истаћи да се обавеза органа не завршава самим доношењем рјешења; орган има обавезу и доставити донесено рјешење странци, будући да оно има ефективно правно дејство тек када се уручи странци. У случају пасивног понашања и занемаривања ове законске обавезе, странка има право да се жали и тако заштити и оствари своја права. У том правцу, Закон о општем управном поступку прописује: „Ако орган против чијег рјешења је допуштена жалба не донесе рјешење и не достави га странци у прописаном року, странка има право жалбе, као да је њен захтјев одбијен (чл 206, ст. 2). Из наведеног произилази да је Закон о општем управном поступку усвојио негативну пресумпцију, јер се у случају ћутања управе сматра да је захтјев странке одбијен.

Закон о општем управном поступку дефинисао је поступање другостепеног органа када се изјави жалба а првостепено рјешење није донесено. У том контексту, другостепени орган дужан је тражити од првостепеног органа да му се саопште разлози због којих рјешење није донесено у прописаном року. Ако другостепени орган нађе да рјешење није донесено у року из оправданих разлога, или због кривице странке, одредиће првостепеном органу рок за доношење рјешења, који не може бити дужи од мјесец дана. У пракси се дешавају случајеви да органи из оправданих разлога нису донијели рјешење у предвиђеном року и такве су ситуације че-

сто у вези са: чекањем на исказ свједока, проблемима у вези са вршењем увиђаја, или са давањем сагласности, потврде или одобрења од стране другог органа приликом доношења сложених управних аката, потешкоћама у погледу рјешавања претходног питања и сл. Уколико разлози због којих рјешење није донесено у року нису оправдани, другостепени орган ће тражити да му првостепени орган пошаље списе предмета (ЗУП, чл. 231, ст. 1). Ако другостепени орган може ријешити ствар према списима предмета, донијеће своје рјешење, а ако не може, сам ће провести поступак и својим рјешењем ријешити ствар. (ЗУП, чл. 231, ст. 2). На овом мјесту битно је истаћи да ће другостепени орган ријешити управну ствар на основу чињеничног стања које је постојало у вријеме претпостављеног одбијања захтјева странке, тј. посљедњег дана рока у коме је требало узети захтјев у рјешавање. Што се тиче материјалних прописа, надлежни орган дужан је поштовати прописе који су у то вријеме били на снази. То значи да се странка у својој жалби неће моћи позивати на евентуалне накнадне промјене чињеничног стања а ни правних прописа, без обзира на то колико је времена протекло од управног нерјешавања. Ово је посебно битно ако се узме у обзир чињеница да је рок за подношење жалбе због ћутања управе временски неограничен. Посљедично, жалба којом се побија ћутање управе не може никада постати неблагоприятна, јер није фиксирано вријеме до којег се мора употријебити и може се неограничено користити (Рађеновић, 2016: 191). Право на жалбу због ћутања управе не припада свакој странци, већ само оној поводом чијег је захтјева покренут поступак (Савезни суд, УЖ 5808/620 од 22. 6. 1962. цитирано према Рађеновић, 2016, 203). Изузетно, ако другостепени орган нађе да ће поступак брже и економичније спровести првостепени орган, наложиће да то учини и да му прикупљене податке достави у одређеном року, послије чега ће сам ријешити ствар (ЗУП, чл. 231, ст. 2). На овај начин донесено рјешење је коначно, има карактер другостепеног рјешења и странка га може побијати само тужбом у управном спору. Оваквим рјешавањем управних ствари, странка је у неповољнијем положају, јер се о њеном предмету одлучивало само у једном степену од стране управе, а требало би, по правилу, у два процесна степена, чиме јој је умањена могућност заштите њених права. Оваквим законским рјешењима управа може својевољно избјежавати двостепено одлучивање.

У пракси се понекад дешава ситуација (која није регулисана Законом о општем управном поступку) да орган првог степена донесе рјешење којим одбије захтјев странке након изјављивања жалбе против ћутања управе, а прије него што другостепени орган одлучи о жалби. Ово рјешење странка може побијати жалбом. У погледу ове ситуације, судска пракса, будући да другостепени орган није одлучивао о жалби против ћу-

тања управе, а да је у међувремену донесено негативно првостепено рјешење, изражава став да другостепени орган не би требало да обуставља поступак, већ да донесено рјешење третира као рјешење донесено поводом насталог ћутања управе. У том правцу орган другог степена би требало да позове жалиоца да се изјасни да ли је задовољан накнадно донијетим рјешењем или остаје при жалби. Од одговора жалиоца зависиће његово даље поступање (Рађеновић, 2016: 206).

Када странка изјави жалбу против ћутања управе, другостепени орган обавезан је утврдити да је жалба допуштена, благовремена или изјављена од овлашћеног лица. Ако је жалба недопуштена, неблаговремена или изјављена од неовлашћеног лица, одбациће је орган који је надлежан за рјешавање по жалби (ЗУП, чл. 224, ст. 1). Ако жалбу не одбаци, другостепени орган узима предмет у рјешавање. Рјешење по жалби мора се донијети и доставити странци чим је то могуће, а најкасније у року од 60 дана, рачунајући од дана предаје жалбе, ако посебним прописом није одређен краћи рок (ЗУП, чл. 232, ст. 1). Из наведене одредбе произилази да се у посебним управним поступцима приликом одређивања рока за доношење рјешења по жалби може одредити само краћи рок, али не и дужи. Уколико странка одлучи одустати од жалбе, поступак по жалби се обуставља закључком. Уколико другостепени орган не донесе рјешење у предвиђеном року и не одлучи по жалби странке, она има право да поднесе тужбу и покрене спор због ћутања управе, о чему ћемо детаљније говорити у наредном наслову.

Ћутање управе може се јавити и приликом издавања јавних исправа. Закон о општем управном поступку предвиђа да су републички органи, републичке организације, као и изванрепублички органи и организације у вези са пословима које обављају на основу јавних овлашћења дужни издавати писане исправе о чињеницама о којима воде службену евиденцију. Као примјер наводимо чл. 159 Закона о општем управном поступку, којим је предвиђено да органи издају увјерења односно друге исправе (сертификате, потврде и др.) о чињеницама о којима воде службену евиденцију. Увјерења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција морају се издавати сагласно подацима из службене евиденције. Таква увјерења, односно друге исправе имају значај јавне исправе. Увјерење и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција издају се странци на усмени захтјев, по правилу истог дана кад је странка затражила издавање увјерења, односно друге исправе, а најкасније у року од осам дана, ако прописом којим је установљена службена евиденција није друкчије одређено. Као примјер можемо навести Закон о личној карти држављана Босне и Херцеговине, којим је прописано да је надлежни орган дужан издати личну карту подносиоцу захтјева најкас-

није у року од петнаест дана након подношења захтјева за издавање личне карте, ако утврди да подносилац има право на њу (Закон о личној карти држављана Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине, број: 32/2001, 16/2002, 53/2007, 56/2008 и 18/2012, чл. 11, ст. 1). Ако орган одбије захтјев за издавање увјерења, односно друге исправе, дужан је о томе донијети посебно рјешење. Разлози одбијања захтјева могу бити различити, али најчешће се ради о ситуацијама у којима орган сматра да није надлежан у конкретној ситуацији, јер се о подацима о којима се тражи издавање исправе не води службена евиденција или орган сматра да потврђивање тражених података не представља његову законску обавезу. У овим случајевима, обавеза органа јесте донијети негативну одлуку – рјешење којим одбија захтјев странке да јој изда било какву исправу. Ако у року од осам дана од дана подношења захтјева не изда увјерење, односно другу исправу, нити донесе рјешење о одбијању захтјева, странка може поднијети жалбу као да је захтјев одбијен (ЗУП, чл. 159, ст. 4). Такво непоступање органа посебан је случај ћутања управе које странка може нападати жалбом, јер се нечињење третира као да је захтјев странке за издавање тражене исправе одбијен.

ЋУПРАВЕ У УПРАВНОМ СПОРУ

Управни спор је спор о законитости управног акта. Међутим, Законом о управним споровима предвиђено је да се управни спор може водити и у случају ћутања управе, односно када управни акт није донесен. У том правцу, Закон о управним споровима прописује да се управни спор може покренути и кад надлежни орган о захтјеву, односно о жалби странке, није донијео одговарајући управни акт (ЗУС, чл. 8). Поред наведеног, Законом о управним споровима даље се наводи да ако другостепени орган није у року од 60 дана или у посебном прописом одређеном краћем року донијео рјешење по жалби странке против рјешења првостепеног органа, а не донесе га ни у даљем року од 15 дана по поновљеном тражењу, странка може покренути управни спор као да је жалба одбијена. Странка може идентично поступити и кад по њеном захтјеву није донијео рјешење првостепени орган у року утврђеном законом, против чијег акта нема мјесту жалби. Ако првостепени орган против чијег акта има мјеста жалби није у року од 60 дана или у посебном прописом одређеном краћем року донијео рјешење по захтјеву, странка има право поднијети жалбу другостепеном органу. Против рјешења другостепеног органа странка може покренути управни спор, а може га под условима из става 1 овог члана покренути и ако овај орган не донесе рјешење (ЗУС, чл. 17).

Тумачећи члан 17 Закона о управним споровима, видимо да је у случају ћутања управе неопходно да се испуне одређени услови да би се покренуо управни спор, и то: да орган у прописаном року не донесе рјешење у конкретној управној ствари и да се странка по протеку тог рока захтјевом обрати надлежном органу са тражењем да донесе рјешење по њеном захтјеву, те да орган ни у даљем року од 15 дана по поновљеном тражењу не донесе и не достави рјешење странци. Тек по протеку накнадног рока од 15 дана, странка стиче право да покрене управни спор због ћутања првостепеног органа, у случајевима гдје је искључена жалба на првостепено рјешење, и то право може користити све док ћутање траје. Уколико је у питању ћутање другостепеног органа, процесни услови су: да је донесено првостепено рјешење на које је благовремено уложена жалба другостепеном органу, да другостепени орган није донијео рјешење (по уложеној жалби) и доставио га странци од 60 дана пријема жалбе, да се странка обратила другостепеном органу са захтјевом да донесе рјешење по њеној жалби и да другостепени орган не донесе рјешење по поновљеном захтјеву странке и не достави га странци ни у року од 15 дана од дана поновљеног тражења странке. Наведени услови морају се испунити кумулативно да би се странка могла обратити окружном суду са тужбом због ћутања управе. Странка има могућност заштите у управном спору и када постоји ћутање првостепеног и другостепеног органа, тј. у ситуацији када првостепени орган не донесе рјешење по захтјеву странке у предвиђеном року, против којег странка може уложити жалбу, па другостепени орган не донесе рјешење коме се странка обратила жалбом (Голијан, 2011: 75-76). Када прими тужбу због ћутања управе, суд је доставља на одговор туженом, тј. органу који није донијео рјешење у прописаном року по захтјеву или жалби странке. Тужени, када добије тужбу, може побијати наводе из тужбе или може донијети нови управни акт за вријеме трајања управног спора (првостепени, односно другостепени), који је дужан доставити не само странци већ и суду пред којим се води управни спор. У таквим ситуацијама, суд ће позвати странку да се изјасни о накнадно донесеном акту, у смислу да ли је задовољна његовим садржајем. Странка се може изјаснити да је задовољна новодонесеним актом или не изјавити ништа; у том случају, суд ће донијети рјешење којим се поступак који је покренут ради ћутања управе обуставља. Уколико странка изјави да није задовољна донесеним управним актом, суд ће наставити поступак, али са промијењеним предметом спора.

Када суд утврди да је тужба која је поднијета због ћутања управе основана, пресудом уважава тужбу и истовремено налаже првостепеном органу доношење изосталог акта (ЗУС, чл. 31, ст. 4). Функција пресуде јесте обавезивање надлежног органа да донесе акт у року од 30 дана од дана

доношења пресуде, при чему суд не улази у меритум управне ствари. Закон о управним споровима не предвиђа изричито да се тужба поднијета због ћутања управе може одбити као неоснована. Међутим, пракса и теорија сматрају да суд има такво овлашћење. У том контексту, суд у таквим случајевима констатује да тужбени захтјев није основан те да не постоји дужност туженог органа да донесе захтијевани акт – нпр. због ненадлежности тужене стране у погледу дотичне управне ствари (Голијан, 2011: 78).

ЋУТАЊЕ УПРАВЕ ПРИ ИЗВРШАВАЊУ ПРАВОСНАЖНЕ СУДСКЕ ПРЕСУДЕ

Закон о управним споровима у члану 52 прописује да ако надлежни орган послије поништења управног акта не донесе нови управни акт у прописаном року или акт о извршењу пресуде донесене на основу члана 31 став 4 Закона о управним споровима, странка може посебним поднеском тражити доношење таквог акта. Ако надлежни орган не донесе акт ни за 15 дана од овог тражења, странка може тражити доношење таквог акта од суда који је донијео пресуду. Овдје је битно истаћи да је странка прво дужна сачекати истек рока да надлежни орган донесе рјешење по пресуди суда, па ако надлежни орган не донесе и не достави управни акт странци, странка је овлашћена тражити посебним поднеском од органа доношење акта у извршењу пресуде. Уколико прође рок од 15 дана од упућивања поднеска, а орган не донесе рјешење, странка стиче право обратити се суду са захтјевом да суд донесе акт у извршењу пресуде. Странка се обраћа суду који је донијео пресуду која се не поштује од стране органа управе. Када се странка обраћа суду, дужна је доставити доказе да се претходно обраћала надлежном органу у циљу доношења акта, како би суд могао утврдити да је прошао рок од 15 дана од дана упућивања поднеска органу до подношења захтјева суду. Уколико тај рок није прошао, захтјев странке који је упућен суду биће одбачен као преурањен. Супротно, када рок од 15 дана протекне, странка подноси захтјев по свом нахођењу, јер Закон о управним споровима не прописује никакво ограничење. Суд ће у оваквим ситуацијама затражити од надлежног органа обавјештење о разлозима због којих управни акт није донесен. Надлежни орган дужан је дати ово образложење одмах, а најкасније у року од 7 дана. Ако надлежни орган не достави тражено обавјештење, или ако достави обавјештење а суд те разлоге квалификује као неоправдане за неизвршење судске одлуке, суд ће донијети рјешење које у свему замјењује акт надлежног органа. Суд ће у овом случају доставити рјешење надлежном за извршење и о томе истовремено орган који врши надзор. Орган надлежан за

извршење дужан је без одлагања извршити овакво рјешење (ЗУС, чл. 52). Ако суд утврди да надлежни орган из оправданих разлога није донијео управни акт, у теорији и судској пракси преовладава став да ће му суд одредити нови рок за доношење рјешења у извршењу пресуде, па тек уколико надлежни орган то не учини ни у накнадном року, суд ће мериторно ријешити управну ствар. Судска пракса заузела је становиште да оправдани разлози за недоношење рјешења не могу бити компликованост управне ствари која се треба ријешити од стране надлежног органа (Томић, 2010, 604).

Дешавају се ситуације да орган управе донесе управни акт након што је странка већ поднијела захтјев којим од суда тражи доношење управног акта. Преовладава схватање да суд у том случају тражи од странке да се накнадно изјасни о донесеном акту. Ако странка изјави да је задовољна или се уопште не изјасни о донесеном акту, суд ће обуставити поступак. Уколико странка изјави да није задовољна, такву изјаву треба тумачити као тужбу против новодонесеног акта (Голијан, 2011: 81). Треба истаћи да је Законом о управним споровима предвиђена новчана казна од 1.500,00 КМ до 5.000,00 КМ за прекршај предузећу, установи или другом правном лицу које врши јавна овлашћења ако не донесе одлуку по пресуди (ЗУС, чл. 65). На овај начин органи управе покушавају се дисциплиновати у смислу поштовања судских пресуда приликом рјешавања управних предмета.

ЗАКЉУЧАК

Сваки правни систем има задатак да ствара норме којима ће се на ефикаснији начин носити са феноменом ћутања управе. У том контексту, правни систем треба стално развијати и усавршавати. У неким наредним измјенама правних прописа из области управног права требало би стварати рјешења која ће странкама омогућити боље остваривање права и правних интереса, а органима управе наметнути санкције у случају непоступања у управним стварима. Потребно је инсистирати на појединачној одговорности поступајућих службеника у вези са (не)рјешавањем управних поступака. У пракси су дефинисане казне за пропуштање у управним стварима, али се оне не изричу.

Посебно би требало обратити пажњу на питање максималног рока за заштиту права странке у случају ћутања управе. У позитивном праву Републике Српске, у случају ћутања управе, не постоји крајњи рок за жалбу у управном поступку и тужбу у управном спору, и због тога оне не могу неблаговремене, већ само преурањене, јер су поднијете прије истека рока

за издавање и достављање управних или материјалних аката. Мишљења смо да би требало да се, по узору на земље у окружењу, овај рок прецизно ограничи, како би се управни поступци рјешавали у разумним роковима, јер од постојећег стања странке и органи управе немају користи. У том контексту предлажемо да се, по узору на Закон о општем управном поступку Републике Србије, кад орган не изда рјешење у законом прописаном року, жалба може поднијети послије истека тог рока, а најкасније у року од годину дана од истека тог рока.

Мишљења смо да би требало да се рок из члана 52 Закона о управним споровима, у вези са ситуацијом када надлежни орган управе не донесе акт по судској пресуди, па се странка тим поводом обрати органу посебним поднеском за доношење управног акта, смањи са петнаест на седам дана за доношење рјешења од стране органа како би се систем поступања по пресуди убрзао, а самим тим постао ефикаснији.

ЛИТЕРАТУРА

1. Голијан, С. (2011). Правна заштита грађана у случају „ћутања администрације“, Годишњак Правног факултета, бр. 1/2011.
2. Димитријевић, П. (2005). Одговорност управе за нечињење, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево.
3. Иванчевић, В. (1954) Правна заштита грађана код шутње администрације, *Анали Правног факултета у Београду*, 4/1954
4. Лилић, С. (2010). Управно право – Управно процесно право, Правни факултет Универзитета у Београду.
5. Матовић, И. (1982). Неки аспекти заштите против шутње администрације, *Зборник више управне школе у Загребу*, бр. 11/1982.
6. Миловановић, Д. (2021). Ћутање јавне управе, *Зборник радова копаоничке школе природног права – Слободан Перовић*, том II, 63–75. Београд.
7. Петровић, М. (1981). Правна везаност и оцена целисходности државних власти и органа, *Савремена администрација*, Београд.
8. Рађеновић, М. (1988). Ћутање управе у југословенском праву, магистарски рад, Бања Лука.
9. Рађеновић, М. (2016). Право општег управног поступка и управног спора, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука.
10. Томић, З. (2010). Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, *ЈП Службени гласник*, Београд.
11. Томић, З. и Бачић, В. (2016) Коментар закона о општем управном поступку, *ЈП Службени гласник*, Београд.
12. Џуџић, В. (2021) The impenetrable wall of administrative silence in Serbia, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, број 93, 63–77.

13. Шикић, М. (2008) Питања уређења и примјене правне заштите од шутње управе у Републици Хрватској, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, број 29, 1–33.
14. Шикић, М. (2006) Темељи заштите грађана од шутње управе у Републици Хрватској, Хрватска правна ревија, 121–148.

Правни прописи

1. Устав Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11).
2. Кривични законик Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 64/2017, 104/2018 – Одлука Уставног суда, 15/2021 и 89/2021.
3. Закон о општем управном поступку Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18.
4. Закон о државним службеницима Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 118/2008, 117/2011, 37/2012 и 57/2016.
5. Закон о полицији и унутрашњим пословима, Службени гласник Републике Српске, бр. 57/2016, 110/2016, 58/2019, 82/2019, 18/2022 – Одлука Уставног суда.
6. Закон о републичкој управи, Службени гласник Републике Српске, бр. 115/2018, 111/2021, 15/2022 и 132/2022.
7. Закон о јавном окупљању, Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08.
8. Закон о оружју и муницији, Службени гласник Републике Српске, бр. 26/2016, 18/2017, 31/2018 и 58/2019.
9. Закон о личној карти држављана Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 32/2001, 16/2002, 53/2007, 56/2008 и 18/2012.
10. Закон о управним споровима, Службени гласник Републике Српске, бр. 109/2005 и 63/2011.

SILENCE OF THE ADMINISTRATION

Drazen Miljic PhD

Abstract: The silence of the administration is a legal phenomenon that destroys the concept of modern administration as an efficient system of public interest protection and realization of human rights. Namely, it is a frequent irregularity on the part of the administrative body, which is reflected in the failure to solve administrative matters within the stipulated deadlines, but which is not considered illegal by the legislator, because it is most often fictitiously equated with a negative or (rarely) positive resolution of an administrative matter.

The paper attempts to show the causes and consequences of this legal institute, the meaning given to it by the legislator, the legal position of the party in administrative proceedings and administrative disputes, and the possibility of obtaining legal protection from such administrative action.

Keywords: administrative silence, administrative matter, decision, administrative procedure, administrative dispute.