

PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE  
EVROPSKIH STANDARDA  
U PRAVNI SISTEM SRBIJE

Knjiga 5  
Zbornik radova

Priredio  
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2015

**PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE EVROPSKIH STANDARDARDA  
U PRAVNI SISTEM SRBIJE – KNJIGA 5**

---

*Priredivač*

Prof. dr Stevan Lilić

*Izdavač*

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu  
Centar za izdavaštvo i informisanje

*Za izdavača*

Prof. dr Sima Avramović, dekan

*Urednik*

Prof. dr Dragan M. Mitrović

Izdavanje zbornika pomoglo je  
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovano, presnimavano ili prenošeno bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

*www.ius.bg.ac.rs*

CIP – Каталогизacija у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 5 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2016 (Beograd : Službeni glasnik). – 357 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 150. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-600-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста] а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 222013964

## ĆUTANJE UPRAVE I POSTUPAK PO ŽALBI

*Apstrakt:* Ostvarivanje prava građana, odnosno rešavanje važnih životnih situacija zavisi često od organa uprave, što ukazuje na potrebu postojanja valjane uprave organizovane u skladu sa modernim evropskim načelima. Svi državni organi ponekad greše i pokazuju određene slabosti. U okviru uprave ova pojava stvara lošu sliku, zbog koje je i ustanovljen institut ćutanja uprave, tj. nedelovanja administracije. Pojam uprave može se shvatiti različito, a njeno ćutanje označava neaktivnost i neispunjavanje zakonske obaveze činjenja. Do ćutanja uprave dolazi u oblasti imovinskopravnih poslova, građevinarstva i stambeno- komunalnih poslova, socijalne zaštite i dr.. Tekovine modernog društva promenile su nekada uobičajni stav da uprava može dopustiti sebi da odlučuje diskreciono o svim pitanjima pa i o tome da li da deluje ili ne. Danas je ćutanje uprave procesnopravni institut, regulisan zakonom, sa različitim modalitetima u različitim državama. Činjenica je da se još uvek traga za najboljim odgovorom na ćutanje uprave, pored raznih postojećih modela ćutanja i rešenja za isto.

*Ključne reči:* Nečinjenje uprave. - Oblici ćutanja. - Žalba. - Žalba zbog ćutanja uprave. - Zaštita.

### 1. Uvod

Kolevka sistema zaštite u slučaju ćutanja uprave je Francuska<sup>1</sup>, a francusko rešenje je preuzeto u naše pravo još 1922. god.<sup>2</sup> U praksi se događa da se uprava ogлуši o zahtev stranke, tako što ne reaguje- ćuti. Kada upravni organi ćute, uprava nije efikasna. Načelo efikasnosti jedno je od osnovnih načela, iz člana 7.

---

\* Nada Dragić, kandidatkinja doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije (179059), koji podržava Ministarstvo nauke Republike Srbije.

1 Stevan Lilić, Upravno pravo, Beograd, 2009, str. 190.

2 Mirjana Rađenović, Ćutanje uprave u jugoslovenskom pravu, magistarski rad, Banja Luka, 1988, str. 14.

našeg Zakona o opštem upravnom postupku<sup>3</sup>. U tom slučaju za stranke nastaje šteta, njihova prava nisu uspešno i kvalitetno ostvarena, tačnije, ako se i ostvare, to biva sa zakašnjenjem uz povećani napor stranaka da ostvare zaštitu svojih prava i pravnih interesa.<sup>4</sup>

Zakonodavna vlast razmišlja, a upravna vlast dela. Ovde upravna vlast ne dela. Posledice (ne)postupanja uprave povlače njenu odgovornost. S tim u vezi ne sme se zaboraviti ni načelo proporcionalnosti (srazmernosti)<sup>5</sup>, koje bi u našem zakonu odgovaralo načelu zaštite prava građana i zaštite javnog interesa iz člana 6. Zakona o opštem upravnom postupku, pa s obzirom na to načelo, možemo govoriti o odgovornosti uprave i rešenjima pozitivnog prava u slučaju ćutanja uprave.

## 2. Istorijski razvoj instituta ćutanja uprave

Francuska je zemlja u kojoj je kolevka sistema zaštite u slučaju nede-lovanja uprave. U francuskom pravu od 1864. do 1900. godine postojala je negativna pretpostavka u slučaju „ćutanja” samo ako upravni akt ne donese hijerarhijski najviši državni organ. Zaštite nije bilo ukoliko bi upravni akt propustio da donese hijerarhijski niži organ. U jugoslovenskom Zakonu o Državnom savetu i upravnim sudovima iz 1922. godine postojala je slična situacija. U Austriji do 1934. godine zaštita postoji samo u slučaju „ćutanja prvostepenog organa uprave” a stranka je mogla da traži da njen zahtev reši neposredno viši organ. Stanje se popravilo u Austriji od 1934. godine, kada je članom 164. Ustava data mogućnost stranci da pokrene upravni spor.

Od 1922. godine prema jugoslovenskom Zakonu o državnom savetu i upravnim sudovima, dozvoljeno je stranci da pokrene upravni spor kad je drugostepeni organ ćutao u rešavanju po žalbi, ili kada je prvostepeni organ nadležan i u prvom i u poslednjem stepenu. Po isteku roka od tri meseca od dana ponovnog obraćanja stranke organu za izdavanje rešenja nastaje mogućnost za obraćanje sudu.

3 „Organi koji vode postupak, odnosno rešavaju u upravnim stvarima dužni su da obezbede uspešno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka.“, član 7. Zakona o opštem upravnom postupku („Sl. list SRJ“, br. 33/97 i 31/01 i „Sl. glasnik RS“, br. 30/10)

4 Stranka u smislu člana 39. Zakona o opštem upravnom postupku

5 Načelo proporcionalnosti koje obuhvata zakonitost i pravičnost.

Zakonom o opštem upravnom postupku koji je donet 1930. godine stranka je ostala bez istinske pravne zaštite u slučaju ćutanja uprave. Nije utvrđen rok u kome organ treba da odluči povodom zahteva stranke. Do 1952. godine, kada je donet Zakon o upravnim sporovima ništa se nije menjalo. Opšti rok za odlučivanje prvostepenog i drugostepenog organa bio je 60 dana uz naknadni rok od 7 dana u slučaju propuštanja roka od stane organa koji je bio dužan da rešava o zahtevu stranke. Kada isteknu ovi rokovi stranka je imala zaštitu u upravnom postupku ukoliko je žalba dozvoljena, kao i u postupku pred sudom. Zakon o opštem upravnom postupku iz 1956. godine nalaže obavezu za organe da donesu upravne akte a takođe i zaštitu u slučaju ćutanja.

### 3. Pojam ćutanja uprave

Termin ćutanje uprave pre svega je neodređen, a uz to i više sociološki nego pravni pojam.<sup>6</sup> Ovaj specifični procesnopravni institut možemo imenovati i kao nedelovanje administracije ili kombinacijom ova dva termina. Ćutanje uprave predstavlja jedan nezakonit (ne)rad uprave, neizvršenje njene dužnosti, pa kao takvo zahteva rešenje u zakonu. Od ovog pravno nedopuštenog ćutanja treba izuzeti slučajeve pravno obaveznog ćutanja (obaveza čuvanja službene tajne) i pravno dopuštenog ćutanja (kod diskrecionih upravnih akata, gde organ odlučuje diskreciono da li će uopšte doneti uravni akt ili ne). Zakonodavac ne kvalifikuje ćutanje uprave kao nezakonito ponašanje uprave, već ga reguliše kao negativno rešavanje upravnih stvari. Pravna zaštita postoji, ali se posebno ne sankcioniše kao nezakonito ponašanje uprave. U slučaju ćutanja uprave uz ispunjenje zakonskih uslova postoji mogućnost pokretanja upravnog spora. Predmet upravnog spora je zakonitost upravnog akta, a isti je dozvoljen i u slučaju ćutanja uprave, koje je oblik ponašanja uprave. Dakle zakon daje mogućnost utvrđivanja ponašanja upravnog organa kao nezakonitog.

Ćutanje uprave ima pravno dejstvo. Ono se postiže putem pravne prezumpcije da je zahtev stranke odbijen, tj. putem fikcije da je upravni akt donet. Iako uprava ne radi, pravne posledice postoje. Ćutanje uprave treba shvatiti kao nedonošenje upravnih akata i propuštanje činjenja, od strane organa uprave, koji je imao zakonsku obavezu da dela, a takvo nečinjenje proizvodi pravna dejstva.

6 Predrag Dimitrijević, *Odgovornost uprave za nečinjenje*, doktorska disertacija, Beograd, 1996, str. 78.

Ovo je definicija pojma ćutanja uprave. „Ćutanje uprave jeste jedan poseban vid propuštanja, koji ima specifično pravno, tehničko i teorijsko značenje“.<sup>7</sup>

Ono što je bitno jeste da nema ćutanja uprave bez propuštanja rokova, jer tek kada rokovi prođu stranka ima pravo na preduzimanje novih koraka u cilju zaštite svog prava. Kršenje ovih rokova od strane nadležnih organa je suština ćutanja uprave<sup>8</sup>.

Ćutanje uprave moglo bi se definisati u užem i širem smislu. U užem smislu, ćutanje uprave je nedonošenje upravnih akata od strane nadležnih organa u zakonskom roku.<sup>9</sup> U širem smislu, ćutanje obuhvata ne samo nedonošenje upravnih akata, nego i nepreduzimanje upravnih radnji kao zakonski regulisane upravne delatnosti. U najširem smislu, ćutanje uprave obuhvata nedonošenje upravnih akata i drugih pojedinačnih i opštih pravnih akata, nepreduzimanje upravnih radnji kao i mera pri sprovođenju izvršenja propisa i pojedinačnih akata prema konkretnim adresatima.

#### 4. Modeli pravne zaštite u slučaju ćutanja uprave

U različitim pravnim sistemima institut ćutanja uprave zakonski je regulisan na više načina. Postoje tri modela regulacije „ćutanja uprave“, to su:

1. ćutanje kao negativan akt uprave
2. ćutanje kao pozitivan akt uprave
3. ćutanje uprave kao razlog za prenošenje nadležnosti

##### 4.1. Ćutanje kao negativan akt uprave

Prvi model je slučaj kada se ćutanje uprave izjednačava sa donošenjem negativnog akta, a to znači da se zahtev stranke smatra odbijenim. Ovaj model našao je primenu u našem upravnom pravu. Ako organ protiv čijeg rešenja je dopuštena žalba ne donese rešenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu kao da je njen zahtev odbijen.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Isto, str. 90.

<sup>8</sup> M. Rađenović, Ćutanje uprave u jugoslovenskom pravu, magistarski rad, Banja Luka, 1988, str. 20.

<sup>9</sup> S. Lilić, Upravno pravo, Beograd, 2009, str. 196.

<sup>10</sup> „Ako organ protiv čijeg je rešenja dopuštena žalba ne donese rešenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu kao da je njen zahtev odbijen.

Ovakav način rešavanja problema nastao je u francuskom pravu. Ovakvo rešenje krajem 19. i početkom 20. veka smatralo se revolucionarnim. Ovakav model regulisanja legalizuje ćutanje uprave, ali ujedno i obezbeđuje pravnu zaštitu stranke, daje joj mogućnost ostvarenja prava i pravnih interesa.

U doba apsolutne vlasti države uprava je mogla da dela ili ne, uz potpunu diskrecionu moć odlučivanja. U današnje vreme stvari stoje drugačije, pa uprava samo u određenim slučajevima ima diskrecionu moć, onda kada joj je ona zakonom data. Uprava ima obavezu da dela, ali i dalje može da pogreši, da ne rešava po zahtevu stranke, iako po zakonu ima obavezu. Kod ćutanja kao negativnog akta uprave postaji pravna fikcija da je upravni akt donet (iako uprava nije radila), a pravna prezumpcija tj. neoboriva pretpostavka jeste da je taj akt negativan upravni akt (akt negativne sadržine za stranku) tj. akt kojim je zahtev stranke odbijen. Na ovaj način proizvodi se pravno dejstvo ćutanja uprave, a posledica nastaje ipso lege.

#### 4.2. Ćutanje kao pozitivan akt uprave

Drugi model je slučaj kada se ćutanje uprave izjednačava sa situacijom da je uprava rešila u korist stranke, tj. da je donela upravni akt kakav je stranka zahtevala. Uprava bi snosila eventualnu odgovornost za nedelanje pa bi sav teret da se izmeni novonastala pravna situacija pao na nju. Ovaj pozitivan model regulisanja ćutanja uprave je ređi od negativnog modela, ali postoji i u našem važećem pravnom sistemu. U Zakonu o registraciji privrednih subjekata<sup>11</sup>, članom 26. predviđeno je da se smatra da je zahtev za registraciju privrednog subjekta usvojen u slučaju propuštanja rešavanja po zahtevu u propisanom roku.<sup>12</sup> Po shvatanju sudske prakse, kada postoji pretpostavka da je organ propuštanjem doneo pozitivno rešenje po zahtevu stranke, tada se ne može pokrenuti upravni spor zbog nedonošenja rešenja.

Ovaj model zakonskog regulisanja ćutanja uprave zasniva se na istoj fikciji kao i prethodni model regulisanja, a to je da je upravni akt donet, ali je

---

Ako žalba nije dopuštena stranka može neposredno pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom u skladu sa zakonom kojim se uređuju upravni sporovi.“, član 208. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku

11 Zakon o registraciji privrednih subjekata, (“Sl. glasnik RS“, br. 55/04, 61/05 i 111/09)

12 „Ako regulator, u propisanom roku, ne reši po registracionoj prijavi, smatraće se da je zahtev iz registracione prijave usvojen i dužan je da traženu registraciju bez odlaganja sprovede u Registar.“, član 26. Zakona o registraciji privrednih subjekata („Sl. glasnik RS“, br. 55/04, 61/05 i 111/09)



neoboriva pretpostavka druge sadržine, jer je po ovoj pretpostovci donetim upravnim aktom usvojen zahtev stranke, tj. u pitanju je pozitivan akt uprave.

### 4.3. Ćutanje uprave kao razlog za prenošenje nadležnosti

Treći model je onaj po kome ćutanje uprave ima za posledicu stvaranje prava ili obaveze za preuzimanje ili poveravanje nadležnosti za obavljanje određene upravne delatnosti. U ovom slučaju nadležnost za donošenje upravnog akta prelazi na hijerarhijski viši organ, pa ovde nastaje problem ako je organ koji ćuti najviši upravni organ. Ovaj model se najčešće kombinuje sa jednim od prethodna dva.

Ovde do izražaja dolazi sankcionisanje upravnog organa koji je ćtao, jer taj organ više ne može da odlučuje o pitanju koje je trebao da rešava. Obično se postavlja pitanje odgovornosti pred nadležnim organom, a samim tim i obaveštavanje organa koji vrši nadzor o ćutanju kontrolisanig organa.

Naš sistem poznaje ovakav model regulisanja. Nadležnost se prenosi sa prvostepenog na drugostepeni organ uprave u slučaju ćutanju uprave onog prvog. Ujedno drugostepeni organ će tražiti od prvostepenog organa da mu saopšti razloge ćutanja. Posebno zanimljivo je to da upravna nadležnost može biti preneti na sudsku nadležnost u slučaju ponovnog ćutanja povodom izvršenja pravnosnažne presude, kojom je određeno da nadležni organ donese rešenje, a po isteku roka od sedam dana za davanje obaveštenje od strane upravnog organa. Sud će obavestiti organ koji vrši nadzor o pomenutom ponašanju uprave.

Smatra se da uprava treba da snosi odgovornost za propuštanje dužnog činjenja. Na ovakav način načelo zakonitosti u potpunosti bi došlo do izražaja. Propuštanje izvršenja dužnosti uprave, koja predstavlja zakonsku obavezu, bilo bi u tom slučaju okarakterisano kao nezakonit rad uprave, pa bi uprava snosila odgovornost za svoj nerad u potpunosti. Međutim, činjenica je da u praksi, u slučaju ćutanja, sve ostaje na opomeni nadležnog organa kontrolisanom organu koji je ćtao, a to nema nekog efekta u smislu daljeg sprečavanja uprave u ćutanju. Kada bi se usvojio pozitivan način regulisanja, uprava bi više radila, ali bi bilo i više pravne nesigurnosti. Jednom dato pravo stranci lako bi joj posle izvesnog vremena moglo biti i oduzeto. Eventualna naknada štete ne bi ublažila povredu načela pravne sigurnosti. Za ovaj način regulisanja ćutanja uprave može se reći da je savremen, preventivan i efikasan.<sup>13</sup> Ovo

13 P. Dimitrijević, *Odgovornost uprave za nečinjenje*, doktorska disertacija, Beograd, 1996, str. 81.

rešenje bilo bi poželjno u državama čija administracija može da se nosi sa takvim rešenjem. Naša ipak još uvek nema kapacitet da podrži ovakvo rešenje, čemu svakako treba težiti.

## 5. Oblici ćutanja uprave

Ćutanje uprave je složen procesnopravni institut. Javlja se u različitim pravnim situacijama, ali uvek sa posledicama po stranku i to bez obzira da li nastaje na samom početku ostvarivanja prava stranke ili pri obraćanju stranke organu usled nezadovoljstva već donetim rešenjem, što znači da se svi oblici ćutanja tiču upravnog postupka (mogli bi biti nazvani ćutanje uprave u upravnom postupku)<sup>14</sup> ili ako u upravnom sporu organi uprave ne postupe po pravosnažnoj sudskoj presudi, kao i u slučajevima nepostupanja organa uprave po zahtevu za izdavanje isprava.

Razlikujemo četiri oblika ćutanja uprave:

- kod donošenja prvostepenog upravnog akta
- kod donošenja drugostepenog upravnog akta
- kod izvršenja pravosnažne sudske presude u upravnom sporu
- kod izdavanja javnih isprava

Ćutanje uprave kod donošenja prvostepenog upravnog akta- Nadležni upravni organ dužan je da donese i dostavi rešenje stranci u propisanom zakonskom roku. Ukoliko to ne uradi tj. ćuti, stranka ima pravo da izjavi žalbu kao da je njen zahtev odbijen. Ukoliko stranka izjavi žalbu zbog nedonošenja prvostepenog rešenja, drugostepeni organ ima pravo i dužnost da traži od prvostepenog organa da mu saopšti razloge zbog kojih nije doneo rešenje u roku i da ceni razloge za ćutanje. Ako su razlozi prvostepenog ćutanja opravdani ili su posledica ponašanja stranke, drugostepeni organ će odrediti prvostepenom organu novi rok za donošenje rešenja. Taj rok ne može biti duži od jednog meseca. Drugostepeni organ može tražiti da mu se dostave spisi predmeta ako su razlozi ćutanja neopravdani. Ako drugostepeni organ može sam da reši upravnu stvar, one će to učiniti svojim rešenjem. Ukoliko ne može, sprovodi dokazni postupak, nakon čega pristupa rešenju upravne stvari. Izuzetno, ako je to brže i ekonomičnije, drugostepeni organ će naložiti prvostepenom da sprovede prvostepeni postupak i da mu dostavi podatke u određenom roku.

14 S. Lilić, Upravno pravo, Beograd, 2009, str. 200.

Nakon toga drugostepeni organ sam reševa upravnu stvar. U ovom slučaju sprovođenje postupka i rešavanje upravne stvari se razdvaja između prvostepenog i drugostepenog organa.

Drugostepeni organ uprave ima obavezu da donese rešenje po žalbi i dostavi ga stranci najkasnije u roku od dva meseca od dana predaje žalbe. Posebnim zakonom može biti propisan i kraći rok. To je naknadni rok od osam dana. Svoje rešenje sa spisima predmeta dostavlja prvostepenom organu, koji ima obavezu da ovo rešenje dostavi stranci u roku od osam dana od dana prijema spisa. Ovaj rok se odnosi na dostavljanje drugostepenog rešenja strankama preko prvostepenog organa, s obzirom na to da drugostepeni organ ne komunicira sa strankama neposredno, već preko prvostepenog organa.

Mogu se dogoditi različite situacije ćutanja uprave: da organ uprave donese rešenje po žalbi, ali da ga ne dostavi u zakonskom roku (delimično ćutanje) ili da ne donese i ne dostavi drugostepeno rešenje u zakonsko roku (potpuno ćutanje). U ova dva slučaja može se voditi upravni spor zbog ćutanja uprave

Ćutanje uprave prilikom izdavanje javnih isprava- Stranka ima pravo da joj se izda uverenje i druga isprava o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija.<sup>15</sup> Takve isprave imaju karakter javnih isprava. Zakon propisuje da je organ dužan da izda javnu ispravu istog dana kada je stranka zatražila. To je minimalan rok, a maksimalan je petnaest dana od dana podnošenja zahteva. Ukoliko organ koji vodi službenu evidenciju odbije zahtev za izdavanje javne isprave, dužan je da donese posebno rešenje. Može se dogoditi da organ na zahtev stranke odgovori ćutanjem. Zakonodavac takvo ponašanje uprave pravno kvalifikuje kao odbijanje zahteva stranke za izdavanje isprave. U tom slučaju stranka ima pravo da izjavi žalbu. Kada se radi o ispravama o kojima se ne vode službene evidencije, organ uprave je dužan da ove isprave izda strankama u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva. Organ uprave je takođe dužan da u roku od 30 dana od podnošenja zahteva izda rešenje o odbijanju zahteva. Ukoliko to ne učini u roku od 30 dana, odnosno ne izda uverenje ili ne dostavi stranci negativno rešenje, stranka može izjaviti žalbu kao da je njen zahtev odbijen.

---

15 Izdavanje javnih uverenja predstavlja čestu i važnu upravno-operativnu delatnost uprave, koja po svojoj sadržini jeste upravno-materijalni akt

## 6. Ćutanje uprave u vezi sa upravnim sporom

Neizdavanja upravnog akta naziva se u pravnoj teoriji neredovnim upravnim sporom. Ćutanje administracije jeste pretpostavka za podnošenje tužbe u slučaju nedonošenja prvostepenog rešenja, po zahtevu stranke u predviđenom roku protiv koga žalba nije dopuštena i nedonošenja drugostepenog rešenja u predviđenom roku, povodom žalbe na prvostepeno rešenje. Postoje dva roka za podnošenje tužbe sudu. Prvi je 60 dana koji se računa od podnošenja zahteva stranke ili pokretanja prvostepenog postupka po službenoj dužnosti i od predaje žalbe ukoliko se radi o drugostepenom ćutanju. Stranka po proteku ovog roka ne može odmah da pokrene upravni spor, nego mora da se obrati upravi. U tom smislu postoji drugi rok od sedam dana, računajući od ponovnog obraćanja stranke organu (požurnica), pošto je prethodno bezuspešno protekao prvi rok. Tužba podneta pre njihovog isteka smatra se preuranjenom i odbacuje se. Osnovno načelo na kome se temelji institucija upravnog spora je načelo obaveznosti sudskih presuda koje su donete u upravno-sudskom postupku. Donosioci upravnih akata dužni su da izvršavaju pravosnažne presude upravnih sudova. Sudske presude obavezne su za sud i za stranke u upravnom sporu, kako za tužioca, tako i za tuženu stranku-upravu. Smisao upravnog spora je da se oceni zakonitost konačnog upravnog akta. Upravni spor se u osnovi javlja kao spor o zakonitosti upravnih akata. U slučaju da sud poništi upravni akt, tužilac ne može na osnovu sudke presude direktno da koristi svoje subjektivno materijalno pravo, već na osnovu naknadno donetog novog upravnog akta koji je uprava dužna da donese na osnovu pravosnažne sudke presude. Sud u upravnom sudskom postupku može da koristi i šira ovlašćenja ako priroda stvari to dozvoljava i ako utvrđeno činjenično stanje pruža osnov za to. Osim ocenjivanja zakonitosti konačnog upravnog akta i njegovog poništenja može presudom rešiti upravnu stvar, pri čemu takva presuda zamenjuje poništeni upravni akt.

Sud može u upravnom sporu presudom da: tužbu odbije kao neosnovanu ili da tužbu uvaži, a osporeni upravni akt da poništi.

U prvom slučaju uprava nije dužna da donese novo rešenje. U drugom slučaju ima dužnost da izvrši sudsku presudu tako što će umesto poništenog doneti novi upravni akt. Poništavanjem akta poništavaju se i sve pravne posledice koji je taj akt proizveo, predmet se vraća u stanje pre donošenja poništenog upravnog akta. Organ uprave je dužan da donese novi upravni

akt odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dostavljanja sudske presude. Uprava se može ponašati i suprotno sudskoj presudi, i to:

- može doneti novi upravni akt protivan pravnom shvatanju ili procesnim primedbama suda
- može zakasniti sa donošenjem rešenja ili ga uopšte neće doneti

U ovim slučajevima uprava se ponaša protivpravno, jer vređa načelo o obaveznosti presuda donetih u upravnom sporu. Neizvršenje obaveznih sudskih presuda donetih u upravnom sporu stavlja stranku u težak položaj. Stranka je dobila sudsku presudu ali je uprava ignoriše. Isto tako svojim propuštanjem uprava vređa i ustavni položaj suda, dovodeći u pitanje efikasnost upravnog spora.

Ukoliko uprava ne donese nov upravni akt, stranka ima pravo da joj se ponovo obrati i traži donošenje istog. Počinje da teče novi rok od 7 dana. Ukoliko i ovaj rok protekne bezuspešno, tužilac će se obratiti sudu zahtevom da sud donese upravni akt umesto uprave. Sud će proveriti ispunjenost svih procesnih uslova i tržiće od uprave objašnjenje, odnosno razloge propuštanja. Uprava je dužna da ove razloge dostavi sudu u roku od 7 dana. Ukoliko i ovaj rok propusti ili navede razloge koje sud oceni kao neopravdane, sud će doneti rešenje koje zamenjuje akt nadležnog organa. Sudska odluka u formalnom smislu ima oblik rešenja. Ovde se radi o upravnom sporu pune jurisdikcije.

## **7. Postupak ex officio i ćutanje uprave**

Zakon o opštem upravnom postupku navodi da je nadležni organ obavezan da pokrene postupak kada to utvrdi zakon ili kada sazna da ga treba pokrenuti radi zaštite javnog interesa. Ovde razlikujemo nekoliko situacija:

Jedna je da se postupak pokrene po službenoj dužnosti, ali da je upravni postupak u javnom interesu, a ne interesu stranke. Ne postoji konkretan rok u kojem uprava mora da donese rešenje. Ovde se ne može uticati na upravu. Ako se ovaj slučaj može podvesti pod ćutanje uprave, za njega ne postoji odgovarajuća pravna zaštita, stranka protiv koje se vodi postupak nema pravo na žalbu, a nema ni obaveznog roka u kome uprava mora da donese rešenje.

Druga situacija je ređa i postoji kada se upravni akt donosi po službenoj dužnosti, ali je vođenje upravnog spora u interesu stranke, a nije potrebno sprovoditi poseban ispitni postupak niti ima drugih razloga zbog kojih se rešenje ne bi moglo doneti. U ovoj situaciji postoji obavezan zakonski rok za

donošenje rešenja, i to najkasnije u roku od jednog meseca od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako zakonom nije određen kraći rok. U ovoj situaciji data je mogućnost stranci, u čijem se interesu vodi upravni postupak po službenoj dužnosti da podnese žalbu, tj. tužbu zbog ćutanja uprave.

Treća situacija kada je upravni postupak pokrenut *ex officio*, a vođenje postupka je i u interesu stranke, u svim ostalim slučajevima. Organ je u obavezi da donese rešenje i dostavi stranci u roku od dva meseca od dana pokretanja postupka ako posebnim zakonom nije određen kraći rok. Stranka ima pravo na žalbu tj. tužbu. Stranka ima pravo na žalbu u slučaju ćutanja uprave u postupku koji je u njenom interesu. Ukoliko pravni interes postoji, stranci bi trebalo dati mogućnost da uloži žalbu ili tužbu usled ćutanja administracije i u prvoj situaciji, pošto se rešenje koje nije doneto, a upravni organ ima obavezu da ga donese, tiče njenih prava ili obaveza, kada je postupak pokrenut *ex officio*, i nije u interesu stranke, već protiv stranke, a pri tom ne postoji ni obavezan zakonski rok u kome je uprava dužna da donese rešenje.

## 8. Postupak po zahtevu stranke i ćutanje uprave

Ako je stranka podnela zahtev, organ je dužan da postupi po zakonu i da donese i dostavi rešenje stranci. Ukoliko to ne bi uradio, stranka se suočava sa ćutanjem uprave. Da bi ćutanje postalo predmet žalbene kontrole, stranka mora da iskoristi pravo na žalbu protiv ćutanja uprave koje joj je dato zakonom. To pravo je zagantovano Ustavom Republike Srbije.<sup>16</sup>

Pravo na žalbu je subjektivno i procesno pravo i ono zahteva da se ispune određeni uslovi. Zakonom o opštem upravnom postupku pravo na podnošenje žalbe u slučaju nedelovanja administracije dato u članu 208. stavu 2.<sup>17</sup> Stranka ima pravo na žalbu kao da je njen zahtev odbijen ukoliko je žalba dopuštena. Ako žalba nije dopuštena stranka ima pravo da pokrene upravni spor pred nadležnim sudom.

16 „Svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.“, član 28. stav 2. Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/06)

17 „Ako organ protiv čijeg je rešenja dopuštena žalba ne donese rešenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu kao da je njen zahtev odbijen. Ako žalba nije dopuštena, stranka može neposredno pokrenuti upravni spor.“, član 208. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku

## 8.1. Dopuštenost žalbe

Prema Zakonu o opštem upravnom postupku prvostepeni organ ispituje da li je žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica. Žalba protiv rešenja donetog u prvom stepenu je dozvoljena<sup>18</sup>. Protiv prvostepenog rešenja ministarstva, drugog samostalnog republičkog organa uprave, organizacije i u slučaju upravne stvari u kojoj je isključen upravni spor žalba se može izjaviti samo kada je zakonom predviđeno. Protiv rešenja vlade, žalba nije dopuštena.

Žalba je dozvoljena kada je rešenje dužan da donese hijerarhijski niži organ, ukoliko zakonom nije drugačije određeno. Žalba protiv rešenja vlada je dopuštena kada je to zakonom predviđeno, kada je pitanju prvostepeno rešenje ministarstva, drugog samostalnog republičkog organa uprave i u slučaju kada se radi o upravnoj stvari u kojoj je isključen upravni spor.

## 8.2. Blagovremenost

Uprava je dužna da poštuje instrukcione rokove koji su popisani zakonom. Ako je postupak pokrenut na zahtev stranke, a nije potrebno sprovoditi poseban ispitni postupak, organ je dužan da donese rešenje što pre, a najkasnije u roku od jednog meseca od dana predaje zahteva stranke. U ostalim slučajevima rešenje treba doneti najkasnije u roku od dva meseca, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok. Ako u ovom roku nije doneto rešenje nastaje ćutanje administracije. Po članu 220. Zakona o opštem upravnom postupku, opšti rok za žalbu je 15 dana od dana dostavljanja rešenja, ako zakonom nije drugačije određeno. Pošto u slučaju ćutanja uprave nema rešenja, ono ne može da bude dostavljeno, pa proizilazi da ne postoji fiksni rok za žalbu protiv ćutanja uprave. Moglo bi se zaključiti da žalba protiv ćutanja uprave ne može biti neblagovremena. Kada nije prošao instrukcioni rok od strane organa uprave po zahtevu stranke, a to je što pre, jedan ili dva meseca, vremenski rok može biti razlog za odbacivanje žalbe. Žalba će biti preuranjena i kao takva odbačena. Ako se podnese pre isteka ovih rokova koji se računaju od dana podnošenja zahteva stranke. Aktivnu legitimaciju za izjavljivanje žalbe ima stranka<sup>19</sup>

18 Član 213. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku

19 Isto

## 9. Postupak po žalbi protiv ćutanja uprave

Žalba se podnosi organu koji je propustio da donese prvostepenu odluku. Ako bi se žalba predala drugostepenom organu, on je šalje prvostepenom organu.<sup>20</sup> Prvostepeni organ kada primi žalbu ispituje da li su ispunjeni procesni uslovi. Postoje određena uputstva za drugostepeni nadzorni organ. Drugostepeni organ mora da utvrdi da li je nedonošenje rešenje od strane prvostepenog organa uprave neopravdano ili opravdano. Drugostepeni organ ako utvrdi da su razlozi bili opravdani ili da rešenje nije doneto zbog radnji stranke naložiće prvostepenom organu naknadni rok za donošenje rešenja koji ne može biti duži od jednog meseca. Ako ti razlozi nisu bili opravdani, onda će svi spisi tog predmeta biti dostavljeni drugostepenom organu po njegovom zahtevu.<sup>21</sup> Ako prvostepeni organ donese rešenje u naknadnom roku, drugostepeni organ će obustaviti postupak po žalbi po dobijanju obaveštenja, a stranka ima prava žalbu protiv rešenja. Ako prvostepeni organ ne donese rešenje u datom roku drugostepeni organ će doneti rešenje kao da je zahtev stranke odbijen od strane prvostepenog organa. Ovo rešenje ne može da se napada u upravnom postupku. Jedno stranka može pokrenuti upravni spor.

Drugostepeni organ može sam doneti rešenje na osnovu spisa predmeta koji mu je dostavljen. Drugostepeni organ može naložiti prvostepenom da sprovede postupak i da mu dostavi prikupljene podatke u određenom roku. Posle svih prikupljenih podataka drugostepeni organ će rešiti upravnu stvar. Takvo rešenje je konačno (ćlan 236. stav 2. ZUP-a). Prebacivanje nadležnosti sa prvostepenog na drugostepeni organ uprave je sankcija za neodgovornost prvostepenog organa. Dalja zaštita se ostvaruje pred nadležnim sudom.

### 9.1. Ćutanje uprave kod donošenja drugostepenog upravnog akta

Da bi drugostepeni organ mogao da vrši kontrolnu funkciju potrebno je da prvostepeni organ donese upravni akt. Upravni postupak je dvostepen, u slućaju ćutanja organa uprave, strnka nema pravo na ponovno odlučivanje u upravnom postupku. Odluku koju drugostepeni organ donese po žalbi protiv ćutanja prvostepenog organa je konaćna.

20 „Ako je žalba predata ili poslata neposredno drugostepenom organu, on je odmah šalje prvostepenom organu.“, ćlan 223. stav 2. Zakona o općtem upravnom postupku

21 Ćlan 236. Zakona o općtem upravnom postupku



Ćutanje organa uprave kod donošenja drugostepenog upravnog akta podrazumeva nerešavanja organa uprave po žalbi stranke u sledećim slučajevima:

- žalba protiv upravnog akta prvostepenog organa uprave;
- žalba protiv ćutanja prvostepenog organa uprave.

U drugom slučaju stranka ostaje bez odluke o njenom zahtevu u upravnom postupku pa je „ćutanje uprave” kumulativno. Ima slučajeva kada stranka nema pravo na žalbu tako da prvostepeno rešenje postaje konačno, a zaštita se ostvaruje u sudskom postupku. Rešenje bez prava na žalbu donosi obično hijerarhijski viši organ uprave koji postupa kao drugostepeni organ uprave.

Da bi se smatrao da drugostepeni organ uprave ćuti, mora proteći određeni rok u kome on nije odlučio po žalbi. Taj rok u kome se mora doneti rešenje i dostaviti stranci je što pre, a najduže dva meseca od dana predaje žalbe, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok. Rok se računa od dana predaje žalbe. Strankama je data mogućnost da pokrenu tužbom upravi spor pred Upravnim sudom, i tako je ostvarena njihova pravna zaštita.

## 10. Zaključak

Ćutanje uprave je specifičan pravni institut. Ono nije u skladu sa načelom efikasnosti i načelom zakonitosti kao načelima na kojima se temelji rad organa uprave, zbog čega bi trebalo uticati na upravu, kako bi bila što efikasnija i postupala u skladu sa svojim zakonskim obavezama.

Ćutanje uprave usporava ostvivanje prava i interesa stranaka, a nekad ih u potpunosti blokira. Stranka trpi- gubi vreme i trpi štetu. Stvara se pravna nesigurnost. Šire posledice odražavaju se ne samo na stranke u konkretnim postupcima, nego i šire, na društvo u celini.

Čini se da je najbolji način rešavanja problema ćutanja uprave kombinacija sva tri predložena rešenja, dok se kod nas koristi negativni model uprave. Svakako, važan garant ostvarivanja prava stranaka jeste mogućnost podnošenja žalbe, odnosno tužbe zbog ćutanja organa uprave, i to bilo da se radi o ćutanju pri odlučivanju prvostepenog, drugostepenog organa ili pri izdavanju javnih isprava. U svim tim slučajevima, stranke imaju pravnu zaštitu, iako je neophodno povećati efikasnost uprave kako bi ćutanja uprave bilo što manje.

Nada Dragić, MA\*

## ADMINISTRATIVE SILENCE AND APPEAL PROCESS

### Summary

Silence of the administration is a specific legal institute. It is not in accordance with the principle of effectiveness and the principle of legality as well as the principles underlying the work of administration, which should affect the administration, in order to be as efficient as possible and acted in accordance with its legal obligations. Silence of administration slows down the rights and interests of the parties, and sometimes they completely blocked. Clients lost time and suffered damage. It creates legal uncertainty. The wider consequences are reflected not only on the parties in the procedures, but also beyond, to society as a whole. All these considerations point to the need to reduce administrative silence and better realization of civil rights.

*Key words:* Silence of the administration. – Appeal due to silence of the administration. – Legal protection.

---

\* Nada Dragić, MA. PhD candidate, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System (179059), supported by the Ministry of Science of Serbia.