

Рајко С. Радошевић, асистент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
R.Radosevic@pf.uns.ac.rs

УПРАВНИ СПОР ЗБОГ ЋУТАЊА УПРАВЕ¹

Сажетак: Под ћутањем управе се подразумева ситуација у којој надлежни орган, у законом предвиђеном року, није донео управни акт по захтеву странке. С обзиром на то да странке не могу да остваре своја права и правне интересе без управног акта, њима се и у случају ћутања управе пружа правна заштита. Сматра се да је тада успостављен, нейо-средно на основу закона, исти управноправни однос као да је захтев странке одбијен. То значи да странка може, под законом предвиђеним условима, да покрене управни спор због ћутања управе. Аутор у раду указује на то под којим условима управни спор због ћутања управе може да се води и каква је улога суда у његовом решавању.

Кључне речи: ћутање управе, судска контрола управе, управни спор, предмет управног спора, управни спор због ћутања управе.

1. УВОД

Један од класика немачког управног права, Ото Мајер, тврдио је да држава која за своју управу нема закон није правна држава.² Заиста, правна држава не може да се замисли без подвођења управе под закон. У правној држави управа више не делује слободно, на основу процене оног што је корисно и целисходно, већ на основу и у оквиру закона. Из подвођења управе под закон произлази и судска контрола управе. Она је неопходна за потпуно остварење начела законитости управе и заштиту права и правних интереса грађана.

¹ Рад је настао као резултат истраживања на пројекту: „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“, који се финансира средствима Правног факултета у Новом Саду.

² Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895, 66.

Управни спор представља један од видова судске контроле управе. У управном спору се, за разлику од других видова судске контроле управе, контролише законитост вршења управне делатности.³ Но, како се управна делатност не одређује свуда на исти начин, ни предмет управног спора не може да се одреди једнообразно. У зависности од конкретног правног система, он може да обухвати различите акте управе.⁴ И поред тога, може да се каже да се предмет управног спора првенствено везује за управни акт.

У управном спору се уобичајено одлучује о законитости коначног управног акта. Међутим, права и правни интереси странака не морају да буду повређени само донетим управним актом. До њихове повреде може да дође и када управни акт није донет, у случају ћутања управе. Под ћутањем управе се, дакле, подразумева ситуација у којој надлежни орган, у законом предвиђеном року, није донео управни акт по захтеву странке. С обзиром на то да странке не могу да остваре своја права и правне интересе без управног акта, њима се и у случају ћутања управе пружа правна заштита. Сматра се да је тада успостављен, непосредно на основу закона, исти управноправни однос као да је захтев странке одбијен.⁵ То значи да странка може, под законом предвиђеним условима, да покрене управни спор због ћутања управе. Циљ овог рада је да се укаже на то под којим условима управни спор због ћутања управе може да се води и каква је улога суда у његовом решавању.

2. УПРАВНИ СПОР ЗБОГ ЋУТАЊА УПРАВЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Данас се могућност вођења управног спора због ћутања управе сматра уобичајеном. Упоредноправна анализа то несумњиво показује, а на то упућује и Препорука Комитета министара Савета Европе о судској контроли управних аката.⁶ Међутим, то не значи да је овај специфичан предмет

³ „Судска контрола управе се може посматрати у ширем и у ужем смислу. У ширем смислу, под судском контролом управе се подразумева сваки вид судске контроле где је управа контролисани субјекат, без обзира на предмет контроле. У ужем смислу, судска контрола управе представља само такву контролу чији је предмет законитост вршења управне функције.“ Драган Милков, „О појму управног спора“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС, 1-2/2007, 79.*

⁴ Вид. Зоран Лончар, „Предмет управног спора“, *Хармонизација српској и мађарској љрава са љравом Евројске уније*, Нови Сад 2014, 521-537. Драган Милков, „О управном спору у Србији“, *Зборник радова ПФНС, 3/2011, 121-139.*

⁵ Драган Милков, *Управно љправо I – уводна и орјанизациона љишања*, Нови Сад 2013, 56.

⁶ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=>

управног спора свуда уређен на исти начин. Разлике постоје, како у погледу услова под којима о њему може да се решава, тако и у погледу овлашћења суда. То се потврђује и на примеру појединих правних система који су, у области судске контроле управе, блиски нашем.

За **немачко право** је карактеристично то да се иста тужба (*Verpflichtungsklage*) подноси и када је захтев странке изричито одбијен и када о захтеву странке није уопште одлучено, у случају ћутања управе.⁷ У оба случаја тужилац тражи од суда да наложи надлежном органу доношење захтеваног управног акта.

У погледу услова за покретање управног спора због ћутања управе, предвиђено је да тужба не може да се поднесе пре протекла три месеца од изјављивања приговора другостепеном органу, односно од подношења захтева првостепеном органу, осим ако је због околности случаја одређен краћи рок.⁸ У случају ћутања првостепеног органа, од тужиоца се не захтева да претходно изјави приговор другостепеном органу, већ може непосредно да покрене управни спор. Ако орган није донео управни акт из оправданог разлога, суд ће прекинути управни спор и оставиће му нови рок за доношење управног акта. Уколико у том року орган донесе управни акт, предмет управног спора треба прогласити решеним.⁹

Улога суда се састоји у томе да утврди да ли је тужба основана. Тужба се сматра основаном ако је недоношење управног акта незаконито и ако су тиме права тужиоца повређена. У том случају суд налаже органу управе доношење управног акта.¹⁰ Суд нема могућност да својом пресудом замени управни акт, односно да реши спор у пуној јурисдикцији.

У **аустријском праву** је предвиђено да се управни спор пред првостепеним управним судовима води и када органи управе повреде своју обавезу доношења управног акта.¹¹ Услови под којима се покреће управни спор због ћутања управе и овлашћења суда у решавању овог предмета уређени су Законом о поступку пред управним судовима¹².

CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=ED B021&BackColorLogged=F5D383, 18. октобар 2015.

⁷ "Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist" - VwGO, Art. 42, Abs. 1.

⁸ VwGO, Art. 75.

⁹ VwGO, Art. 75.

¹⁰ VwGO, Art. 113, Abs. 5.

¹¹ Verwaltungsgerichtsbarkeit Novelle, „Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich“, nr. 51/2012, Art. 130, Abs. 1.

¹² Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG, „Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich“, nr. 33/2013, 122/2013, 82/2015.

Управни спор због ћутања управе може да се покрене након протеча шест месеци од подношења захтева органу управе, ако законом није предвиђен краћи или дужи рок.¹³ С обзиром на то да је аустријски управни поступак, по правилу, једностепен, вођење управног спора није условљено изјављивањем жалбе. Након протеча предвиђеног рока, странка може непосредно да се обрати управном суду. Од ње се једино захтева да учини вероватним да је тај рок протеклао пре покретања управног спора.¹⁴ Органу управе се, након тога, оставља додатни рок од три месеца да донесе управни акт. Ако у том накнадном року орган управе донесе управни акт, поступак се обуставља. У супротном, наставља се, а орган управе доставља управном суду списе предмета.¹⁵

Приликом решавања управног спора, управни суд може да се задржи на одлуци о појединим меродавним правним питањима и да наложи органу управе да донесе управни акт у складу са његовим правним схватањем, у року који не може да буде дужи од осам недеља. Ако орган управе не поступи по налогу, суд ће мериторно решити о тој ствари, у спору пуне јурисдикције.¹⁶ Спор пуне јурисдикције је обавезан само када надлежни орган не изврши пресуду суда, а не у сваком управном спору због ћутања управе, како је то раније било предвиђено.

У **словеначком праву** је предвиђено да је управни спор дозвољен и када управни акт није донет или достављен странци у прописаном року.¹⁷ Странка може да покрене управни спор, као да је њена жалба одбијена, када другостепени орган у року од два месеца, или у краћем року предвиђеном посебним законом, не донесе одлуку о њеној жалби, а не донесе је ни у накнадном року од седам дана од поновљеног захтева.¹⁸ Странка може тако да поступи и када првостепени орган не донесе одлуку против које није дозвољена жалба.¹⁹ Ако коначан управни акт не буде донет у року од три године од покретања поступка, странка може да покрене управни спор без обзира на то да ли је у том поступку било употребљено редовно или ванредно правно средство, осим ако је поступак био обустављен.²⁰

¹³ VwGVG, Art. 8.

¹⁴ VwGVG, Art. 9, Abs. 5.

¹⁵ VwGVG, Art. 16.

¹⁶ VwGVG, Art. 28, Abs. 7.

¹⁷ *Zakon o upravnem sporu Republike Slovenije – ZUS Republike Slovenije*, „Uradni list Republike Slovenije“, br. 105/2006, 62/2010, čl. 5, od. 3.

¹⁸ ZUS Republike Slovenije, čl. 28, od. 2.

¹⁹ ZUS Republike Slovenije, čl. 28, od. 3.

²⁰ ZUS Republike Slovenije, čl. 28, od. 2.

Тужбом којом се покреће управни спор због ћутања управе може да се захтева доношење или достављање управног акта.²¹ Ако се тужбом захтева доношење управног акта, а суд утврди да је тужба основана, постоје две могућности. Једна је да суд наложи надлежном органу доношење управног акта. Друга могућност је да суд сам реши управну ствар, у спору пуне јурисдикције.²² Решавање управног спора у пуној јурисдикцији је могуће ако природа ствари то дозвољава, а подаци поступка пружају за то поуздан основ, или је суд на расправи сам утврдио чињенично стање.²³ Ако суд утврди да је основана тужба којом се захтева достављање управног акта, управни спор пуне јурисдикције не може да се води. Улога суда се своди само на то да наложи надлежном органу достављање управног акта.

У **Хрватској**, у управном спору може да се одлучује не само о законитости коначног управног акта, већ и о законитости поступања јавноправног тела из подручја управног права, којим је повређено право, обавеза или правни интерес странке, а против којег није дозвољено изјављивање редовног правног лека. Стога, у смислу ћутања управе, у управном спору може да се проверава законитост како пропуштања јавноправног тела из подручја управног права да у законом прописаном року одлучи о праву, обавези или правном интересу странке, односно о редовном правном леку странке, тако и пропуштања јавноправног тела да поступи према пропису.²⁴ Дакле, тужбом може да се захтева доношење појединачне одлуке која није донета у прописаном року, односно поступање које је тужени дужан да изврши у складу са прописима или појединачном одлуком.²⁵

При покретању управног спора због ћутања управе, тужба се подноси најраније осам дана након протекла прописаног рока.²⁶ Тужилац је дужан да уз тужбу приложи и доказ о тренутку покретања управног поступка, односно подношења захтева за поступањем.²⁷

Управни спор се обуставља ако тужени у току спора у целини поступи према тужбеном захтеву. Ако, пак, поступи у складу са тужбеним захтевом само делимично, о преосталом делу захтева управни спор се наставља.²⁸

²¹ ZUS Republike Slovenije, čl. 33.

²² ZUS Republike Slovenije, čl. 69, od. 1.

²³ ZUS Republike Slovenije, čl. 65, od. 1.

²⁴ Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske – ZUS Republike Hrvatske, „Narodne novine“, br. 20/10, 143/12 i 152/14, čl. 3, st. 1.

²⁵ ZUS Republike Hrvatske, čl. 22, st. 2, tač. 2 i 3.

²⁶ ZUS Republike Hrvatske, čl. 24, st. 2.

²⁷ ZUS Republike Hrvatske, čl. 23, st. 4.

²⁸ ZUS Republike Hrvatske, čl. 43.

Ако суд утврди да је тужба основана, односно да јавноправно тело није донело појединачну одлуку коју је према прописима требало да донесе, усвојиће тужбени захтев и решиће ствар у пуној јурисдикцији. Другим речима, у случају ћутања управе спор пуне јурисдикције је начелно обавезан. Изузетно, ако решавање спора у пуној јурисдикцији није могуће због природе ствари, или ако је у питању решавање на основу дискреционе оцене, суд ће наложити надлежном органу да донесе одлуку и одредиће му за то примерен рок. Уколико је тужба поднета због непоступања туженог, па суд нађе да је основана, наложиће туженом одговарајуће поступање у примереном року.²⁹

Управни спор због ћутања управе у **Црног Гори** може да се води када надлежни орган о захтеву, односно о жалби странке није донео одговарајући управни или други појединачни акт.³⁰ Управни спор због ћутања управе може да се покрене ако другостепени орган није у року од 30 дана, или у законом одређеном краћем року, донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по поновљеном тражењу. Странка у том случају може да покрене управни спор као да јој је жалба одбијена. На исти начин странка може да поступи и када о њеном захтеву није донео решење првостепени орган против чијег акта није дозвољена жалба.³¹

Уколико суд нађе да је тужба основана, уважиће је пресудом и одредиће да надлежни орган донесе решење.³² Ако му то дозвољава природа ствари, суд може да одлучи и у спору пуне јурисдикције.³³

У **Босни и Херцеговини**, материја управног спора није јединствено регулисана. На различитим нивоима власти постоје и посебни закони који регулишу материју управног спора. Но, без обзира на то, сви они предвиђају могућност вођења управног спора због ћутања управе, у случају недоношења коначног управног акта, другостепеног или првостепеног против којег није дозвољена жалба. Такође, предвиђено је да се тужба не може поднети одмах након протека рока за доношење управног акта, већ се странка мора поново обратити надлежном органу. Управни спор може да се покрене тек ако надлежни орган ни у накнадном року не донесе управни акт.

²⁹ ZUS Republike Hrvatske, čl. 58, st. 3 i 4.

³⁰ Закон о управном спору Црне Горе – ЗУС Црне Горе, „Службени лист РЦГ“, бр. 60/2003 и „Службени лист ЦГ“, бр. 32/2011, чл. 7, ст. 3. У Црног Гори, поред управних аката, предмет управног спора могу да буду и други појединачни акти, када је то законом одређено. Стога, ћутање управе се односи како на недоношење управног акта, тако и на недоношење других појединачних аката који могу да буду предмет управног спора.

³¹ ЗУС Црне Горе, чл. 18.

³² ЗУС Црне Горе, чл. 37, ст. 4.

³³ ЗУС Црне Горе, чл. 35, ст. 1, тач. 6.

У погледу покретања управног спора због ћутања управе, постоје, ипак, и извесне разлике. Тако је Законом о управним споровима Босне и Херцеговине и Законом о управним споровима Брчко Дистрикта предвиђено да се тужба због ћутања управе подноси након протекла тридесет дана од изјављивања жалбе, односно подношења захтева странке и протекла накнадног рока од седам дана од поновног обраћања.³⁴ Законом о управним споровима Републике Српске ови рокови су одређени другачије. Управни спор може да се покрене када надлежни орган не одлучи о жалби, односно захтеву странке у року од шездесет дана од дана подношења, нити то учини у накнадном року од петнаест дана од поновног обраћања странке.³⁵ Законом о управним споровима Федерације Босне и Херцеговине, предвиђена је обавеза странке да се, пре покретања управног спора због ћутања управе, обрати управној инспекцији. Управни спор због ћутања управе може да се покрене ако надлежни орган не донесе решење у року од тридесет дана, а не донесе га ни по захтеву управне инспекције којој се странка обратила.³⁶

Разлика постоји и у овлашћењима суда приликом решавања управног спора због ћутања управе. Законом о управним споровима Босне и Херцеговине и Законом о управним споровима Брчко дистрикта предвиђено је да суд, након што нађе да је тужба основана, има две могућности. Може да наложи органу управе доношење управног акта, при чему ће одредити и у ком смислу тај управни акт треба да буде донет, а може и сам да реши управну ствар, у спору пуне јурисдикције.³⁷ Закон о управним споровима Републике Српске и Закон о управним споровима Федерације Босне и Херцеговине предвиђају само једну опцију, да суд наложи органу управе доношење одговарајућег управног акта.³⁸

У македонском праву предвиђено је да се управни спор због ћутања управе води када надлежни орган по захтеву, односно жалби странке не донесе одговарајући управни акт.³⁹ Странка може да покрене управни спор, као да је њена жалба одбијена, ако другостепени орган у року од 60

³⁴ Закон о управним споровима Босне и Херцеговине – ЗУС Босне и Херцеговине, „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 19/2002, 88/2007, 83/2008 и 74/2010, чл. 21. Закон о управним споровима Брчко Дистрикта – ЗУС Брчко Дистрикта БиХ, „Службени гласник Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине“, бр. 4/2000 и 1/2001, чл. 19.

³⁵ Закон о управним споровима Републике Српске – ЗУС Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 109/2005 и 63/2011, чл. 17.

³⁶ Закон о управним споровима Федерације Босне и Херцеговине – ЗУС Федерације БиХ, „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, бр. 9/2005, чл. 20.

³⁷ ЗУС Босне и Херцеговине, чл. 37. ЗУС Брчко Дистрикта БиХ, чл. 31, ст. 5.

³⁸ ЗУС Републике Српске, чл. 31. ЗУС Федерације БиХ, чл. 36.

³⁹ Закон за управните спорови – ЗУС - Република Македонија, „Службени весник на Република Македонија“, бр. 62/2006, 150/2010, чл. 8, ст. 3.

дана, или у краћем року одређеном посебним прописом, не донесе решење по жалби странке, нити га донесе у року од седам дана од поновљеног захтева. Под истим условима странка може да покрене управни спор и када решење не донесе првостепени орган, против чијег решења није дозвољена жалба.⁴⁰

Уколико је тужба због ћутања управе основана, суд ће одредити у ком смислу ће надлежни орган да донесе решење. Ако природа ствари то дозвољава и ако подаци поступка пружају поуздан основ за то, суд може својом пресудом да реши саму управну ствар, у спору пуне јурисдикције.⁴¹

3. УПРАВНИ СПОР ЗБОГ ЋУТАЊА УПРАВЕ У ДОМАЋЕМ ПРАВУ

У домаћем праву, ћутање управе је, као предмет управног спора, први пут уведено Законом о Државном савету и управним судовима од 1922. године: „Ако у тужби тужилац наведе да није могао добити никакво решење од надлежне управне власти за три месеца, рачунајући од дана када га је поновно нарочитим актом тражио, суд је дужан извидети да ли је његов навод истинит, па ако се истинитост навода утврди, узеће тужбу у поступак као да су захтеви тужиоца били одбијени од надлежне управне власти.“⁴² Након Другог светског рата, управни спор због ћутања управе регулисан је нешто другачије, детаљније и прецизније: „Ако другостепени државни орган није у року од 60 дана или у посебним прописом одређеном краћем року донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од 7 дана по поновљеном тражењу, странка може покренути управни спор као да јој је жалба одбијена.“⁴³ На исти начин могла је да поступи странка и када о њеном захтеву није донео решење првостепени орган против чијег акта нема места жалби.⁴⁴ Улога суда се састојала у томе да оцени да ли је тужба оправдана, те да, у том случају, одреди у ком ће смислу надлежни државни орган донети решење.⁴⁵ На сличан начин управни спор због ћутања управе регулисан је и касније. Заправо, све до доношења важећег Закона о управним споровима, једине измене у регулисању управног спора због ћутања управе биле су

⁴⁰ ЗУС - Република Македонија, чл. 22.

⁴¹ ЗУС - Република Македонија, чл. 40.

⁴² Закон о Државном савету и управним судовима, „Службене новине“, бр. 111/1922, чл. 22.

⁴³ Закон о управним споровима ФНРЈ – ЗУС ФНРЈ, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 23/52, чл. 26.

⁴⁴ ЗУС ФНРЈ, чл. 26.

⁴⁵ ЗУС ФНРЈ, чл. 42.

последица проширења круга субјеката који могу да буду доносиоци управног акта. Поред државних органа, управне акте су касније могли да доносе и недржавни субјекти којима су поверена јавна овлашћења. То је, истовремено, значило да се судска заштита не односи само на ћутање државних органа, већ и недржавних субјеката који решавају у управним стварима и доносе управне акте.

До доношења важећег Закона о управним споровима из 2009. године предмет управног спора је био потпуно везан за управни акт, без обзира на то да ли се одлучивало о његовој законитости, или се спор водио због његовог недоношења. Важећим Законом је предмет управног спора проширен и није више везан искључиво за управни акт. У управном спору може да се одлучује и о „законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита“⁴⁶. Предмет управног спора може да буде и законитост „других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено“⁴⁷. При томе, све одредбе које се односе на управни акт примењују се и на остале појединачне акте који могу да буду предмет управног спора.⁴⁸ Из тога произлази да се управни спор може водити и у случају недоношења ових аката. Другим речима, одредба којом је прописано да се „управни спор може (се) покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт“⁴⁹, примењује се и на друге појединачне акте који спадају у предмет управног спора. Ипак, анализа судске праксе показује да Управни суд одбацује тужбу због ћутања управе као недозвољену када се она подноси због недоношења акта који, по ставу суда, не представља управни акт. Суд се не упушта у разматрање да ли се у тим случајевима ради о недоношењу неког од појединачних аката који, поред управног акта, могу да буду предмет управног спора.⁵⁰

Управни спор због ћутања управе може да се води под одређеним условима. „Ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року, није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу,

⁴⁶ Закон о управним споровима Републике Србије – ЗУС Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 111/2009, чл. 3, ст. 2.

⁴⁷ ЗУС Републике Србије, чл. 3, ст. 3.

⁴⁸ ЗУС Републике Србије, чл. 3, ст. 4.

⁴⁹ ЗУС Републике Србије, чл. 15.

⁵⁰ Вид. Решење Управног суда број III – 4 У. 23164/10 од 10.12.2010. Решење Управног суда број III – 4 У. 9380/11 од 16.09.2011. Решење Управног суда број III – 4 У. 8132/11 од 16.09.2011. Решење Управног суда број 23 У. 12421/14 од 29.01.2015.

странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта. Ако првостепени орган по захтеву странке није у року предвиђеном законом којим се уређује општи управни поступак, донео решење против којег није дозвољена жалба, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта.⁵¹

Примећује се, најпре, да управни спор због ћутања управе може да се покрене само у случају ћутања оног органа чији управни акти имају својство коначности. Најчешће су то другостепени органи, а изузетно и првостепени, уколико против њихових управних аката није дозвољена жалба. Ако је жалба против првостепеног управног акта дозвољена, онда управни спор због ћутања управе не може да се покрене пре њеног изјављивања. Таква тужба била би одбачена.

Рок за подношење тужбе има дилаторни карактер. Тужба не може да се поднесе док не протекне законом предвиђен рок за доношење управног акта. У случају ћутања другостепеног органа, тај рок износи 60 дана од дана изјављивања жалбе, а може да буде и краћи, ако је тако предвиђено неким посебним законом. Када је у питању ћутање првостепеног органа, упућује се на рокове предвиђене правилима општег управног поступка. Нејасно је зашто је законодавац упутио на примену правила општег управног поступка само у погледу рокова који важе за доношење првостепеног управног акта, а не и другостепеног. Правилима општег управног поступка није регулисан само рок за доношење првостепеног управног акта, већ и другостепеног. Додатна конфузија створена је тиме што је рок за доношење другостепеног управног акта, према правилима општег управног поступка, другачије регулисан и износи два месеца, а не 60 дана, како је то предвиђено Законом о управним споровима.⁵²

У оба случаја, било да се ради о ћутању другостепеног органа, било да се ради о ћутању првостепеног органа против чијег управног акта није

⁵¹ ЗУС Републике Србије, чл. 19.

⁵² О томе који је рок релевантан за покретање управног спора због ћутања управе, у теорији постоје различита схватања. По једном од њих, релевантан је рок предвиђен касније донетим законом. Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 2002, 520. По другом схватању, рокове за доношење решења треба рачунати према Закону о управним споровима, јер су они правно релевантни за покретање управног спора. Зоран Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд 2010, 373. Међутим, у теорији се правилно истиче да „за органе управе важи Закон о општем управном поступку и они нису учинили никакву повреду и ако не донесу решење у року од 61 или 62 дана (зависно од месеци). С друге стране, за судове важи Закон о управним споровима и странка може већ после 60 дана предузимати радње неопходне за покретање спора због ћутања управе“. Драган Милков, *Управно право III – контрола управе*, Нови Сад 2011, 91. Прописивањем различитих рокова, законодавац је створио непотребну конфузију.

дозвољена жалба, могућност покретања управног спора не наступа аутоматски, протеком предвиђених рокова. Пре подношења тужбе, странка има обавезу да се још једном обрати органу и да захтева доношење управног акта. При томе, став судске праксе је да накнадни захтев мора непосредно да се упути оном органу који треба да донесе коначни управни акт. То важи и за другостепени орган, без обзира на то што му се жалба не предаје непосредно, већ преко првостепеног органа.⁵³ Тек ако орган ни након поновљеног захтева не донесе управни акт, у року од седам дана, странка може да покрене управни спор због ћутања управе. У супротном, њена тужба ће бити одбачена као преурањена. Када протекне законом предвиђени рок за доношење управног акта и рок од седам дана од накнадног обраћања странке, подношење тужбе није временски ограничено и управни спор због ћутања управе може да се покрене у било којем тренутку.

Уз тужбу која се подноси због ћутања управе прилаже се копија захтева, односно жалбе, копија накнадног захтева, као и доказ о предаји ових поднесака надлежном органу.⁵⁴ Тужба уз коју нису приложени наведени докази не сматра се непотпуном. Стога, наведени недостаци се не отклањају, већ се таква тужба аутоматски одбацује.⁵⁵

За разлику од одредбе у којој је начелно предвиђена могућност да се управни спор покрене и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, у одредбама које прописују услове под којима та могућност може да се оствари не говори се више о управном акту, већ о решењу. Пише да се управни спор због ћутања управе може покренути ако другостепени, или првостепени орган, у прописаном року, нису донели решење. На овом месту, треба нагласити да решење није синоним за управни акт, већ представља посебну врсту управног акта.

За разлику од ранијих закона, у важећем Закону о управним споровима се више не помиње да странка, у случају ћутања управе, може да покрене управни спор као да јој је жалба одбијена. Важећим законом је предвиђено да странка, по протеклу предвиђених рокова, може да поднесе тужбу због недоношења захтеваног акта. Другачија формулација повлачи за собом и питање праве намере законодавца. Нарочито, да ли је законодавац, тиме што недоношење управног акта, односно ћутање управе, није изричито изједначио са ситуацијом у којој је донет негативан управни акт, желео да промени улогу суда у решавању овог предмета. Ако јесте, онда је нејасно у ком би то смислу улога суда требало да се промени.

⁵³ Вид. Решење Управног суда број 12 У. 12042/12 од 26.10.2012. Решење Управног суда број 13 У. 12008/12 од 29.11.2012. Решење Управног суда број III – 3 У. 11644/13 од 06.09.2013.

⁵⁴ ЗУС Републике Србије, чл. 22, ст. 3.

⁵⁵ ЗУС Републике Србије, чл. 26, ст. 1, тач. 3.

Код управног спора због ћутања управе улога суда је специфична и другачија у односу на управни спор који се води против коначног управног акта. Суд не разматра законитост коначног управног акта, јер он није ни донет, већ разматра основаност тужбе. „Када је тужба поднета због ћутања управе, а суд нађе да је основана, пресудом ће уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење“⁵⁶. Међутим, о томе шта се сматра под основаношћу тужбе, а самим тим и о улози суда у управном спору због ћутања управе, постоје различита мишљења.

Према једном схватању, истиче се да се у управном спору због ћутања управе тужбом напада сама чињеница ћутања, у ситуацији у којој је управа, по тврдњи тужиоца, била дужна да донесе управни акт, без обзира на његову садржину. „Произлази да би предмет спора било питање законитости, тј. основаности/оправданости ћутања управе у конкретном случају.“⁵⁷ Садржина тужбеног захтева се, према овом схватању, састоји у томе „да суд нареди туженом органу да реши односну (у)правну ствар, да бар накнадно изда захтевани акт са својством коначности“⁵⁸. Самим тим, основаност тужбе се цени спрам тога да ли управа има обавезу да донесе захтевани акт, или не. Ако таква обавеза постоји, тужба је основана, суд је уважава и налаже надлежном органу доношење решења. Супротно томе, тужба је неоснована када „тужени – према налазу суда – нема правну обавезу (или му је чак тако нешто и законски забрањено) на доношење захтеваног акта (нпр. тај орган није ни био надлежан за доношење односног акта или је само доношење ствар дискреционог овлашћења органа и сл.)“⁵⁹.

Према другом схватању, циљ покретања управног спора због ћутања управе се не састоји само у томе да се обезбеди доношење управног акта. „Циљ је и у томе да странка оствари и заштити своја права и правне интересе, ако то није успела пред надлежним органима управе.“⁶⁰ Другим речима, „тужилац не тражи од суда само да нареди доношење управног акта, већ и да садржински провери да ли је његов захтев основан. Уколико суд установи да захтев тужиоца није основан, он неће налагати органу доношење никаквог управног акта, већ ће сам одбити захтев тужиоца. Обрнуто, када нађе да је захтев основан, наложиће органу управе да донесе управни акт и тиме на општи начин одредити садржину тог будућег акта. Немогуће

⁵⁶ ЗУС Републике Србије, чл. 44.

⁵⁷ З. Томић, 370.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid., 525-526.

⁶⁰ Д. Милков, *Управно право III – контрола управе*, 89.

би било да орган управе у извршењу судске пресуде донесе по странку негативан управни акт.⁶¹

Када се наведени аргументи узму у обзир, друго схватање се чини исправнијим. Најпре, спорна је тврдња да постоје ситуације у којима управа нема обавезу да донесе управни акт поводом поднетог захтева странке. Управа може да има одређену слободу у погледу одређивања садржине управног акта, али не и у погледу његовог доношења. Поред тога, циљ који странка жели да постигне подношењем тужбе због ћутања управе не може да се сведе искључиво на доношење управног акта. Сасвим је логично да странка не покреће управни спор само због тога да би суд наложио надлежном органу да донесе управни акт. Она тражи од суда да наложи надлежном органу доношење управног акта одређене садржине, како би могла да оствари своја права и правне интересе. Могућност да надлежни орган, у извршењу судске пресуде, донесе негативан управни акт, чини се нерационалном. У том случају, могао би да се покрене нови управни спор, овај пут против донетог управног акта. Стога је рационалније да се основаност захтева странке провери већ у спору због ћутања управе.

Важећим Законом о управним споровима по први пут је предвиђено да управни спор због ћутања управе може да се води и као спор пуне јурисдикције. Уместо да наложи надлежном органу доношење решења, „ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно решити управну ствар.“⁶² Одлучивање у спору пуне јурисдикције, стога, није обавезно, већ представља могућност која зависи од природе ствари и процене самог суда о томе да ли располаже потребним чињеницама.

Законом о управним споровима регулисана је и ситуација у којој тужени орган, у току судског поступка који се води због ћутања управе, накнадно донесе управни акт. О накнадно донетом управном акту тужени орган има обавезу да извести и тужиоца и суд. Након тога, суд ће позвати тужиоца да се у року од 15 дана изјасни, у писаном облику, о томе да ли је накнадно донетим управним актом задовољан, или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт. Даљи ток управног спора зависи од става тужиоца. Ако тужилац изјави да је задовољан донетим управним актом, или се у остављеном року уопште не изјасни, поступак се обуставља. Ако, пак, тужилац изјави да донетим управним актом није задовољан, поступак се наставља.⁶³

⁶¹ Ibid., 92, фн. 135.

⁶² ЗУС Републике Србије, чл. 44.

⁶³ ЗУС Републике Србије, чл. 29.

4. ЗАКЉУЧАК

Правна заштита странака у управном спору обезбеђује се не само против коначног управног акта, већ и када управни акт није донет, у случају ћутања управе. Ипак, у начину на који се уређује управни спор због ћутања управе постоје и извесне разлике, како у погледу услова под којима се о овом предмету решава, тако и у погледу овлашћења суда.

У погледу услова, примећује се да управни спор, по правилу, може да се покрене само у случају ћутања оног органа чији управни акти имају својство коначности. У зависности од тога да ли је дозвољено изјављивање жалбе у управном поступку, или не, то могу да буду како другостепени органи, тако и првостепени. У правним системима у којима је жалба у управном поступку начелно дозвољена, а изузетно искључена, најчешће се ради о другостепеним органима. Супротно томе, у правним системима у којима је жалба у управном поступку начелно искључена, ради се најчешће о првостепеним органима. У нашем праву, жалба представља редовно правно средство у управном поступку, а управни спор може да се води због ћутања другостепеног органа. Само изузетно, ако жалба у управном поступку није дозвољена, управни спор може да се води и у случају ћутања првостепеног органа.

Рок за покретање управног спора због ћутања управе има дилаторни карактер. Тужба не може да се поднесе док не протекне законом предвиђен рок за доношење управног акта. У том смислу, постоје значајне разлике између појединих правних система. Понекад, тај рок износи 30 дана, а понекад и неколико месеци. У нашем правном систему, у случају ћутања другостепеног органа, тај рок износи 60 дана од дана изјављивања жалбе, а може да буде и краћи, ако је тако предвиђено неким посебним законом. Када је у питању ћутање првостепеног органа, важе рокови предвиђени правилима општег управног поступка.

У неким правним системима управни спор због ћутања управе може аутоматски да се покрене након протеча рока за доношење решења. У другом, међу које спада и наш, могућност покретања управног спора не наступа аутоматски, протеком предвиђених рокова. Пре подношења тужбе, странка има обавезу да се још једном обрати органу и да захтева доношење управног акта. Тек ако орган ни након поновљеног захтева не донесе управни акт, у одређеном року, странка може да покрене управни спор због ћутања управе.

О улози суда у решавању управног спора због ћутања управе постоје различита схватања. Према једном схватању, тужбом се напада сама чињеница ћутања, у ситуацији у којој је управа, по тврдњи тужиоца, била ду-

жна да донесе управни акт, без обзира на његову садржину. Самим тим, основаност тужбе се цени спрам тога да ли управа има обавезу да донесе захтевани акт, или не. Према другом, исправнијем схватању, циљ покретања управног спора због ћутања управе се не састоји само у томе да се обезбеди доношење управног акта. Странка тражи од суда да наложи надлежном органу доношење управног акта одређене садржине, како би могла да оствари своја права и правне интересе. Улога суда се, стога, састоји у томе да садржински провери да ли је захтев странке основан.

Након што утврди да је тужба основана, суд је овлашћен да наложи надлежном органу доношење одређеног управног акта. У појединим правним системима, овлашћења суда се на томе задржавају. У другим, међу које спада и наш, суд, под одређеним условима, може да реши управни спор због ћутања управе и у пуној јурисдикцији.

На крају, треба нагласити да се управни спор због ћутања управе најчешће везује за недоношење управног акта. У оним правним системима, у којима се предмет управног спора искључиво односи на управни акт, то важи без изузетка. Међутим, у оним правним системима, у којима се предмет управног спора не односи искључиво на управни акт, већ обухвата и неке друге, законом одређене акте, управни спор због ћутања управе може да се посматра шире. Тако, и у нашем правном систему управни спор због ћутања управе може да се води не само у случају недоношења управног акта, већ и у случају недоношења других појединачних аката, који су законом сврстани у предмет управног спора.

*Ratko S. Radošević, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
R.Radosevic@pf.uns.ac.rs*

Judicial Review of Administrative Silence

Abstract: *Administrative silence is a situation in which the competent authority, within the statutory deadline, has not issued an administrative act at the request of the party. In the case of administrative silence, given the fact that the citizens are unable to protect their rights and legal interests without an administrative act, they are provided with legal protection. In this case, the same legal relationship is created, directly on the basis of the statute, as in the situation in which the party's request is rejected. This means that the party may, under the conditions prescribed by the statute, initiate the procedure of judicial review of administrative silence. In the paper, the author explains the conditions under which the judicial review of administrative silence can be initiated and the role of the court in this judicial procedure.*

Key words: *administrative silence, judicial review of administration, subject of judicial review of administration, judicial review of administrative silence.*

Датум пријема рада: 09.11.2015.