

УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ СА ПРИВРЕМЕНИМ
СЕДИШТЕМ У КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ ПРАВНИ
ФАКУЛТЕТ

**ЋУТАЊЕ УПРАВЕ-Нормативни оквир и стање у
пракси**
(мастер рад)

Ментор
Доц. др Невена Р. Миленковић

Студент
Марко Вучковић
Број индекса: 25/2020

Косовска Митровица, 2025.

САДРЖАЈ

Уводна разматрања.....	3
------------------------	---

Глава 1

Ћутање управе-историјат и карактеристике

1. Извршна власт у Републици Србији	5
2. Судска контрола јавне управе.....	6
3. Историјат института „ћутања" управе	7

Глава 2

Теоријско-правно разматрање института „ћутања" управе

1. „Ћутање" управе као негативан управни акт	9
2. „Ћутање" управе као позитиван управни акт.....	10
3. „Ћутање" управе по мешовитом схватању.....	11
4. „Ћутање" управе као правно недопуштено или допуштено понашање.....	12

Глава 3

„Ћутање" управе у позитивно-правном систему Републике Србије

1. Начело законитости.....	13
2. Начело предвидивости.....	14
3. „Ћутање" управе у управном поступку.....	15
4. „Ћутање" управе у управном спору.....	17
4.1. Циљ управног спора у случају „ћутања" управе.....	20

Глава 4

Упоредно право

1. „Ћутање" управе у упоредном праву.....	23
1.1. Немачко право.....	23
1.2. Аустријско право.....	24
1.3. Словеначко право.....	26
1.4. Хрватско право.....	27
1.5. Македонско право.....	39

Глава 5

Емпиријски део

1. Рад управног суда.....	30
1.1. Годишњи извештај о раду Управног суда по материјама за период од 1. јануара до 31. децембра 2023. године.....	30
1.2. Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од 1. јануара до 30. јуна 2024. године.....	34
1.3. „Ћутање" управе пред Управним судом.....	38
2. Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених.....	40
2.1. Савет за борбу против корупције.....	43
3. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.....	48
Закључна разматрања.....	55
Литература, правни извори, интернет извори.....	58

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Модерно уређивање Србије и њеног правног система почиње доношењем *Устава Књажевства Србије* који је познатији под називом Сретењски устав који је потписан 02. фебруара 1835. године у Крагујевцу¹. Иако је сам устав важио свега 55 дана, он је тада представљао један од најмодернијих и најлибералнијих уставноправних достигнућа у тадашњој Европи, а самим тиме и у свету.²

Једна од главних правних традиција коју је Сретењски устав увео у правни систем Србије је била подела власти на судску, законодавну и извршну, што је према бројним историчарима и био један од главних разлога за његово доношење.³

По Сретењском уставу власт су чинили књаз, државни совјет и народна скупштина. У данашње време, ова подела одговарала би председнику, влади и народној скупштини. Уставом је одређено да књаз и државни совјет деле извршну власт. Као што можемо приметити, уставноправна подела власти Сретењског устава одговара уставноправној подели власти важећег устава Републике Србије.

Од Сретењског устава из 1835. године, па до важећег устава Републике Србије из 2006. године Србија је имала плодносту уставну активност.⁴ Србија је покушавала да у заједници са другим народима и државама у оквирима монархистичке и социјалистичке Југославије успостави нову и модерну уставноправну организацију, али је то чинила апсолутно самостално и пре и након формирања Југословенских држава, са мање или више успеха.

¹ *Законоправило* или *Крмчија* коју је саставио Свети Сава 1220. године по угледу на византијске номоканоне представља први српски устав.

² Устав Књажевства Србије (Устав Књажевства Србије), познат и као Сретењски устав, саставио је српски политичар и дипломата Димитрије Давидовић по угледу на француски устав из 1791. године и белгијски устав из 1831. године.

³ Милетина буна која је названа по Милети Радојковићу, подигнута је са циљем да се власт кнеза Милоша Обреновића пре свега ограничи уставом, да укине кулук, омогући народу право на употребу шуме и да се укине монопол на трговину.

⁴ Устав Србије из 1835. године, Устав Србије из 1838. године, Устав Србије из 1869. године, Устав Србије из 1888. године, Устав Србије из 1901. године, Устав Србије из 1903. године, Устав Србије из 1921. године, Устав Србије из 1931. године, Устав Србије из 1947. године, Устав Србије из 1963. године, Устав Србије из 1974. године, Устав Србије из 1990. године, Устав Србије из 2006. године.

Након распада Југославије (1991), Србија је задржала Закон о управним споровима југословенског правног система до 1996 када је донет у Савезној држави Југославији Закон о управним споровима („Службени лист СРЈ”, број 46/96). Србија доноси нови Закон о управним споровима („Сл. гласник РС“, број 111/2009), који је проширио предмет управног спора, утврдио надлежност Управног суда, ревидирао правне лекове и донео низ новина. Међутим, тиме реформа управносудске заштите није окончана. Реформа управно судске процедуре је саставни део сложених процеса реформе јавне управе чији су основни циљеви професионализам, рационализација, деполитизација, ефикасност, транспарентност, лична одговорност, инвестирање у знање, партнерство, партиципација и задовољство грађана.⁵

Важећи Устав Републике Србије из 2006. године јасно прописује организацију позитивно-правног система Републике Србије и дефинише да је правни систем јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос између три гране власти заснива на међусобном поверењу и равнотежи⁶, при чему је само судска власт независна.⁷

Дакле, јасно је да важећи устав негује правну традицију Сртењског устава троструке поделе власти и само надограђује раније достигнути критеријум поделе власти који је успостављен Уставом Републике Србије из 1990. године⁸.

Устав, даље, разрађује ове одредбе тако што Народну скупштину именује „носиоцем уставотворне и законодавне власти“, владу „носиоцем извршне власти“, судове опште и посебне надлежности носиоцима судске власти, док други орган извршне власти, председник Републике „изражава државно јединство“ и то путем прерогатива извршне власти⁹.

⁵ Elements of Public Administration Reform in Serbia, Civil Service Council, Belgrade, 2002; Modernising Government, <http://www.archive.official-documents.co.uk>, 1999.

⁶ Checks and balances.

⁷ Устав Републике Србије ("Службени гласник РС" бр. 98/2006 и 115/2021 и Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије - Амандмани I - XXIX - "Сл. гласник РС", бр. 16/2022), члан 4. став 4.

⁸ Устав из 1990. нема одредбу којом дефинише уређење власти као поделу власти, већ набраја којем органу припада која грана власти (члан 9).

⁹ Устав Републике Србије, чланови 98, 111, 122 и 143.

ПРВА ГЛАВА

„ЋУТАЊЕ" УПРАВЕ-ИСТОРИЈАТ И КАРАКТЕРИСТИКЕ

1. ИЗВРШНА ВЛАСТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Извршна власт има можда најважнију улогу у данашњој модерној држави, јер она утврђује, води и примењује државну политику. То је један сложени систем на чијем се хијерархијском врху налази Влада, тј. персонификовано - председник Владе.

Сама јавна управа у организационом смислу представља збир органа и институција којима је поверено управљање јавним пословима. Те институције могу по својој природи бити јавне (на републичком, покрајинском или локалном нивоу), али могу бити и приватне као субјекти којима су поверена јавна овлашћења.

Овај комплексни систем се састоји од неколико нивоа и у организационом смислу он обухвата:

- 1) државну управу - министарства, органе у саставу, управне организације;
- 2) покрајинску управу;
- 3) локалну самоуправу;
- 4) јавне установе (службе) - установе за образовање, здравство, науку, културу, запошљавање и др;
- 5) фондови - здравствени, пензијски, инвалидски, за путеве, за воде;
- 6) јавна предузећа која обављају различите делатности-саобраћај, водовод, шумарство, аеродроми и др.;
- 7) привредна друштва са јавним овлашћењима – електропривреда, телеком и др;
- 8) невладине организације са јавним овлашћењима – лекарска, адвокатска, јавнобележничка комора и др.

На основу наведеног јасно је да грађанство у својој свакодневници са органима јавне власти најчешће и најдиректније општи преко органа јавне управе. Због тога се

слободно може рећи да се уређеност и ефикасност једног правног система може посматрати кроз (не)уређеност и (не)ефикасност у раду његовог апарата јавне управе.

За само питање уређености система јавне управе у упоредноправној пракси постоје, између осталих, три решења и то су: принцип *кодификованог* управног система, принцип *некодификованог* управног система, као и *мешовити* систем који како му само име говори представља комбинацију два претходна система. Важно је напоменути да је ова подела можда била присутнија у неком ранијем периоду и да се историјско клатно уређивања овог система скоро до краја померило ка кодификацији система, јер у данашњици највећи број правних система има своје кодификовано управно право тј. кодификовни систем начина и поделе рада и овлашћења јавне управе.

Слободно се може рећи да се модерно уређена правна држава не може замислити без јасне кодификације јавне управе. Кодификација система доводи до тога да се критеријуми корисности или целисходности који су главни критеријуми за одлучивање у некодификованим системима замењују критеријумима који су јасно прописани законом, а претходни могу бити коришћени само као околности које се узимају у обзир приликом одлучивања.

Република Србија је рад свог управног апарата, тј. јавне управе кодификовала Законом о општем управном поступку¹⁰ и Законом о управним споровима¹¹.

2. СУДСКА КОНТРОЛА ЈАВНЕ УПРАВЕ

У Републици Србији је прописана судска контрола рада јавне управе преко суда посебне надлежности тј. Управног суда. Судска контрола управе може се посматрати у ужем и ширем смислу. У *ширем смислу* се подразумева свака контрола рада јавне управе која као критеријум има субјекат контроле, а то је у овом случају управа, док у *ужем*

¹⁰ Закон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС).

¹¹ Закон о управним споровима ("Сл. гласник РС", бр. 111/2009).

смислу судска контрола управе представља само контролу законитости вршења конкретне управне функције.

Судска контрола извршне власти поверена је суду као самосталном и независном државном органу који је управо због своје самосталности и независности гаранција за обезбеђење законитог рада државне управе и других надлежних органа који учествују у управном поступку.¹²

Надлежност Управног суда регулисана је Законом о уређењу судова¹³ и Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава¹⁴. Тим законима је предвиђено да Управни суд суди у управним споровима и врши друге послове одређене законом. У управном спору суд 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. У поступку по захтеву за преиспитивање судске одлуке против одлуке Управног суда одлучује Врховни суд Републике Србије.

3. ИСТОРИЈАТ ИНСТИТУТА „ЋУТАЊА“ УПРАВЕ

У национално законодавство Републике Србије институт „ћутања“ управе уведен је по први пут Законом о државном савету и управним судовима од 1922. године за време Краљевине Југославије, који је прописивао да: „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

¹²Миомир. М. Баровић, *УПРАВНИ СПОР са коментаром Закона о управним споровима и судском праксом*, “Службени гласник” Београд, 2004.

¹³ Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116 од 22. децембра 2008, 104 од 16. децембра 2009, 101 од 29. децембра 2010, 31 од 9. маја 2011 - др. закон, 78 од 19. октобра 2011 - др. закон, 101 од 30. децембра 2011, 101 од 20. новембра 2013, 40 од 7. маја 2015 - др. закон, 106 од 21. децембра 2015, 13 од 19. фебруара 2016, 108 од 29. децембра 2016, 113 од 17. децембра 2017, 65 од 24. августа 2018 - УС, 87 од 13. новембра 2018, 88 од 15. новембра 2018 - УС).

¹⁴ Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава (“Службени гласник РС”, број 101 од 20. новембра 2013.).

навод истинит, па ако се истинитост утврди, узеће тужбу у поступак као да су захтеви тужиоца били одбијени од надлежне управне власти.“¹⁵

Као и велики део правног система монархистичке Југославије у периоду после Другог светског рата управни систем је доживео одређене промене. У конкретном случају социјалистичка Југославија је прихватила тј. одржала институт „ћутања“ управе у свом правном систему, тако што га је први пут самостално дефинисала Законом о управним споровима Федеративне народне Републике Југославије где је сам институт прецизније дефинисан него у закону из 1922. године, тако да је истим прописано да: „Ако другостепени државни орган није у року од 60 дана или у посебном прописном одређеном најкраћем 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.“¹⁶ Поред „ћутања“ управе пред другостепеним органом исти закон је прописао могућност покретања управног спора и због „ћутања“ управе пред првостепеним органом „када орган по њеном захтеву није донео решење против чијег акта нема места жалби.“ На сличан начин институт „ћутања“ управе и покретања управног спора по том разлогу опстаје и у каснијим кодификацијама закона који регулишу ову правну материју.

Основне промене каснијих законских решења односиле су се на проширивање броја субјеката који могу бити доносиоци управног акта, што представља неминовну последицу еволуције правног система и начина рада органа управе. Основна измена односи се на чињеницу да су управне акте касније могли доносити и недржавни субјекти којима су поверена јавна овлашћења. Давањем јавних овлашћења овим органима неминовно је дошло и до проширивања належности судске контроле и заштите права грађана у поступцима и пред овим органима. Тај принцип признаје и важећи Закон о општем управном поступку.

¹⁵ Закон о Државном савету и управним судовима „Службене новине“, бр. 111/1922, члан 22.

¹⁶ Закон о управним споровима ФНРЈ.

ДРУГА ГЛАВА

ТЕОРИЈСКО-ПРАВНО РАЗМАТРАЊЕ ИНСТИТУТА „ЋУТАЊА" УПРАВЕ

1. „ЋУТАЊЕ" УПРАВЕ КАО НЕГАТИВАН УПРАВНИ АКТ

У правној теорији „ћутање“ управе може се дефинисати у ужем и у ширем смислу. У *ужем смислу* „ћутање“ управе схвата се као пропуштање законом прописаних рокова у управном поступку за доношење управних аката од стране надлежног органа управе, што заправо представља класично схватање овог правног института, док у *ширем смислу* „ћутање“ управе представља пропуштање предузимања свих облика управне делатности у оквирима овлашћења конкретног органа.

Теоријским разматрањем института „ћутања“ управе могуће је разликовати три модела регулације овог института.

Први модел односи се на схватање да се „ћутање“ управе третира као *одбијање* управног захтева у првостепеном поступку или као одбијање жалбе у другостепеном поступку, тј. заједничко им је то да се према овом схватању „ћутање“ управе посматра као да је управни орган донео негативни управни акт. У овом случају законодавац полази од необориве правне фикције да је управни орган негативно одлучио о захтеву или жалби странке, што заправо значи да се (не)рад управе „покрива“ правном фикцијом негативне управне одлуке.

Негативни управни акти заправо значи одбијајући управни акти. Само одбијање може бити у потпуности (*in toto*) или делимично (*in parte*). У оба случаја одбијање у негативном акту мора бити јасно наведено у изреци одлуке и јасно образложено. То значи да постоји законска обавеза органа управе за доношење негативних управних аката. У случају када орган управе не поступи у складу са овом обавезом тј. пропусти да донесе негативан управни акт, тада постоји тзв. „ћутање“ управе. „Ћутање“ управе као правна конструкција о постојању негативног управног акта садржи у себи два елемента: а) фикцију (*fictio*) да је донет управни акт који у ствари не постоји и б) претпоставку (*presumptio*) да је донети управни акт негативан јер се њиме одбија захтев странке.

Овај модел одражава традиционално државно-бирокупатски став да треба чекати, да су држава и управа увек у праву. Управа крије страх од исхитрених управних одлука и опрезност да се грађанима не да нешто неосновано, односно да им се брзоплето не призна какво субјективно (материјално) право које им можда по закону не припада. Тај државно-правни формализам и претерана брига о легалитету управне делатности поткопавају ефикасност управе, а тиме и њен динамички легитимитет.¹⁷ Овај модел иначе представља доминантан модел у већини правних система који су произашли из Југословенске правне традиције.

2. „ЋУТАЊЕ" УПРАВЕ КАО ПОЗИТИВАН УПРАВНИ АКТ

Други модел је схватање да се „ћутање“ управе третира као да је управни орган донео позитиван, тј. *усвајајући акт*. Овим схватањем „ћутање“ управе се посматра као да је управни орган удовољио захтеву у првостепеном управном поступку, односно жалби у другостепеном поступку.

Полази се од претпоставке да се протоком рока у којем је управа била дужна да реши по захтеву странке а она у том законском року није донела никакву одлуку сматра да је захтев усвојен и да грађанин од тог тренутка, односно од тренутка подношења захтева може да користи право које му по закону припада (тзв. систем пријаве). Према томе, у случају „ћутања“ управе сматра се као да је захтеву странке удовољено, односно да је управа донела позитивно решење. Одговорност и све евентуалне штетне последице које из таквог пасивног држања управе произађу падају на терет управе, која није благовремено вршила своју управну делатност. Тако се „фикција да је управа увек у праву претвара у пресумпцију да је управа у праву док се противно не утврди, чиме се дефинитивно напушта дубоко укореења „апприористичка светост управе.“¹⁸

¹⁷ Стеван Лилић, *Управно право, Управно процесно право, осмо издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 395.

¹⁸ Ivan Matović, „Neki aspekti zaštite protiv šutnje administracije“, *Zbornik Više upravne škole u Zagrebu*, бр. 11/1982, стр. 167.

Позитивна страна овог принципа је подстицање ефикасности и одговорности у раду органа управе, док је са друге стране негативна страна та што се може манифестовати у уношење правне несигурности у један правни систем. Наиме, уколико би о истом захтеву једне странке управни орган благовремено одлучио негативно, а са друге стране стране по истом захтеву друге стране због протока времена сматрало би се да је донет позитивни правни акт, то неминовно води ка дискриминацији и правној несигурности.¹⁹

3. „ЋУТАЊЕ" УПРАВЕ ПО МЕШОВИТОМ СХВАТАЊУ

Трећи модел представља схватање да се „ћутање" управе третира тако да уколико орган управе „ћути“, аутоматски долази *до преноса надлежности* на други, по правилу, хијерархијски виши орган управе или чак аутоматски на суд, али по захтеву странке. За разлику од претходна два модела која су по својој природи пасивног карактера, овај модел је активног (аутоматског) карактера.

Овај модел у себи не садржи идеју превенције, већ има наглашено контролни и казни карактер. Он се превасходно јавља у управноправним односима државне и покрајинске управе, покрајинске и локалне управе и државне и локалне управе, због постојања јасног принципа надређености (поштовања хијерархије).

¹⁹ Овај принцип прихвата Италијанско законодавство.

4. „ЋУТАЊЕ" УПРАВЕ КАО НЕДОПУШТЕНО ИЛИ ДОПУШТЕНО ПОНАШАЊЕ

„Ћутање“ управе је могуће посматрати и кроз питање да ли је оно по својој природи увек недопуштено или је у одређеним случајевима допуштено понашање управе.

Према једном схватању, термин „Ћутање администрације“ изражава неактивност органа управе којом се вређа правна обавеза на чињење. Ћутањем органи управе одступају од начела законитости. Такво понашање управе је *правно недопуштено*. Нерешавање управних ствари је учестала неправилност спровођења управног поступка, која се негативно одражава на остваривање права, обавеза и правних интереса странака као управнопроцесних субјеката у управном и управносудском поступку. „Ћутање администрације“ представља „негацију начела законитости“, „противправно понашање“, посебан случај незаконитости управе против кога се могу употребити сва допуштена правна средства па и покретање поступка за утврђивање одговорности управе за нечињење. „Ћутање“ управе представља повреду управноправне дужности чињења.²⁰

Према другом схватању „Ћутање“ управе није незаконито понашање управе. Законодавац не квалификује „Ћутање“ као облик незаконитости, већ му даје значење негативног решења (нпр. Закон о општем управном поступку) или у неким посебним законима, као доношење позитивног управног акта којим се усваја захтев странке (фаворабилан акт). Додуше, законодавац правно регулише заштиту против „Ћутања“ управе, али је посебно не санкционише као нелегално понашање.

²⁰ Бранислав Фатић, „Да ли је нашем управном праву потребна установа ‘Ћутања администрације’“, *Самоуправљање*, бр. 10/1975, стр. 23.

ТРЕЋА ГЛАВА

„ЋУТАЊЕ" УПРАВЕ У ПОЗИТИВНОМ ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. НАЧЕЛО ЗАКОНИТОСТИ

Принцип, тј. начело законитости²¹ јавља се као услов (*conditio qua non*) правне државе. Према важећем Закону о општем управном поступку принцип законитости је допуњен принципом предвидивости. Основна начела дају одредбама о управном поступку одређени дух и представљају смернице за њихово правилно разумевање.²²

Начело законитости представља веома важно начело обављања управе. То значи да управа поседује онолико власти колико јој је правним прописима, односно законом додељено, а да власт која јој је додељена може да врши само у законом прописаном поступку. Познати француски правни писац Carré de Malberg дефинише управу као „делатност коју обављају органи управе под руководством и у извршењу закона.“²³ Дакле, на читаву сферу управе се примењује начело законитости и подразумева да законску садржину мора имати сваки акт управе, без обзира да ли се њиме улази у правну област појединца или се то не чини. У теорији се начело законитости образлаже следећим разлозима: „1. политичким, јер се на тај начин извршна власт потчињава представничкој, законодавним органима државне власти који постоје да би изразили вољу народа; 2. техничким, јер се тиме осигурава правилно функционирање цјелокупног извршног апарата које се не би могло проводити без одређених правних прописа; 3. психолошким, јер се тако осигурава правна сигурност грађана од извршне власти која би дјеловала по својој вољи, а не према унапријед донесеним прописима с којима се грађани могу упознати.“²⁴ Начело законитости управе подразумева објективно подвргавање читаве управе владавини закона, а не само заштиту појединца од продирања управе у његову правну сферу. Како примећује професор Иво Крбек, „само у почетном периоду увођења правне државе било је карактеристично свођење примене начела законитости управе на

²¹ Закон о општем управном поступку, члан 3.

²² Драган Милков, *Управно право II: управна делатност*, Нови Сад 2017, 84.

²³ De Malberg, R. *Contribution à la théorie générale de l'État*. Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920, страна 482.

²⁴ Ваџић, А. *Komentar Ustava Republike Hrvatske*. Split: Pravni fakultet Univerziteta u Splitu, 2002, страна 40.

правну сферу појединца.“²⁵ Дакле, везивање управе за закон, односно објективно право чини се првенствено због њеног ваљаног вођења, а потом због заштите интереса појединца. Иначе, три су фазе у обављању управе: прва, утврђивање чињеничног стања; друга, подвођење тог чињеничног стања под одговарајућу правну норму; трећа, да се на основу тога донесе управни акт, односно решавање конкретне управне ствари.²⁶

2. НАЧЕЛО ПРЕДВИДИВОСТИ

Принцип, тј. начело предвидивости у управном поступку представља новитет. Евроконтинентално право традиционално не познаје принцип прецедентног права.²⁷ Међутим, временом је највише због разлога практичности, ефикасности али и правне сигурности дошло до његовог „уплива“ у евроконтиненталне правне системе. Пре свега, у немачки правни систем, али касније се овај принцип почео примењивати у раду Суда правде Европске уније у којој се ово начело сврстава међу основна правна начела и сматра неизоставним елементом правне сигурности грађана.²⁸

Поједностављено речено, принцип предвидивости подразумева очекивање одређене извесности остваривања одређених права. Странка у управном поступку би, другим речима, требало да буде у таквом положају у којем може оправдано да очекује стицање нових и коришћење претходно већ стечених права. За њу би стицање и коришћење стечених права требало да буде нешто извесно и предвидиво; нешто што може поуздано да се очекује.²⁹

²⁵ Krбек, I. *Zakonitost uprave*. Zagreb: Tiskara Merkantile (Jutriša i Sedmak), 1936, страна 42.

²⁶ М. Рапајић, Дејан Логарушић, Начело законитости управе, Зборник радова Правног факултета у Нишу | Број 101 | Година LXIII | 2024, Ниш 2024, страна 70.

²⁷ За разлику од британског прецедентног права на који се угледају многи правни системи који су из њега настали (Сједињене Америчке државе, Аустралија, Нови Зеланд и др.).

²⁸ Dario Đerđa, „Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1/2013, 84-85.

²⁹ Д. Милков и Ратко Радошевић, Начело предвидивости у управном поступку, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад 2020. година, страна 10.

Начело предвидивости у нашем ЗУП-у израз је начела заштите легитимних очекивања, али суженог и схваћеног, чини се, у оном смислу у којем се о њему говори у Европском кодексу доброг понашања управних службеника.³⁰

3. „ЋУТАЊЕ" УПРАВЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Држава ће постати правна онда и у оној мери уколико успе да конкретно оствари историјски достигнут цивилизацијски ниво права и слобода човека, ограничавајући сваку па и управну власт.³¹ Дакле, систем који претендује на атрибут “правне државе”, никако се њиме не може закрити без да носиоце појединих функција своје власти ограничи правом, а то ограничавање врши се управо са циљем да се заштите индивидуална права и слободе од неправног (незаконитог) задирања сваке власти, па и управне. Штавише, превасходно управне! Ограничавање власти правом треба да спречи да се власт изроди у самовољу, арбитрерност, незаконитост. Да сама себи постане сврха.³²

Управо због контроле те самовоље, арбитрерности и законитости рада органа управе, наш законодавац је предвидио судску контролу рада управе преко могућности странке да покрене управни спор. Специфичност управног спора, оно што једном спору даје својство управног спора, је предмет спора, односно чињеница да се у њему неразјашњено (спорно) правно питање односи на остварено или изостало уређивање управне ствари, тј. законитост коначног управног акта или основаност коначног управног ћутања.³³

³⁰ Ibid, страна 11, фуснота 28: Према ставу изнетом у нашој правној теорији, начело предвидивости директна је последица усаглашавања са одговарајућим начелом из Европског кодекса доброг понашања управних службеника. (Зоран Лончар, „Основна начела управног поступка у Србији и европски правни стандарди“, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Књига V, Нови Сад 2017, 385) У питању је начело легитимних очекивања, доследности и пружања савета, које у релевантном делу гласи овако: „Службено лице биће доследно у свом понашању, као и у вршењу управних активности у оквиру органа. Службено лице ће следити уобичајену управну праксу органа, осим уколико у конкретном случају постоје оправдани разлози да се од такве праксе одступи. Када такви разлози постоје, они ће бити забележени у писаном облику. Службено лице ће поштовати легитимна и разумна очекивања странака, која произлазе из тога како је орган поступао у прошлости.“ (The European Code of Good Administrative Behaviour, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/en/3510>, Art. 10, 24. јануар 2020)

³¹ Предраг Димитријевић (2014), стр. 50.

³² Према: Н. Миленковић, *Правна средства у управном спору*, објављена докторска дисертација, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш 2020, страна 34.

³³ Н. Бачанин, *Управно право*, Крагујевац, 2000., стр. 578. Упореди и: З. Р. Томић, *Опште управно право*, Седмо измењено и побољшано издање, Београд, 2013, стр. 366.

Закон о општем управном поступку прописује да је управни поступак скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења примењују када поступају у управним стварима.³⁴ Закон даље прописује да је управна ствар ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге.³⁵

Теоријски посматрано, сам управни поступак се може схватити на два начина. *У ширем смислу*, управни поступак је свако поступање управе, од доношења управних прописа, преко управних аката до извршних управних радњи (канцеларијског пословања и др.) па и закључивање управних уговора. Све што управа ради одвија се заправо у управном поступку.³⁶ *У ужем смислу*, управни поступак има специфично правно техничко значење и представља само једну врсту поступања управе, чији је крајњи резултат управни акт. То је поступак за доношење конкретних управних аката. То је законом регулисан поступак тј. систем управно процесних радњи и одлука у којем се, на основу закона и других прописа, решава нека управна ствар.

Предмет решавања у управном поступку заправо јесте управна ствар. Управна ствар је главни предмет управног поступка, мада се у управном поступку могу решавати и друга правна и техничка питања која немају карактер управне ствари.³⁷

На основу цитираних законских одредби јасно је да Закон јасно прописује обавезно активно понашање органа јавне управе. Дакле, Закон јасно прописује да орган управе мора поступати по захтеву странке или по службеној дужности, решити управну ствар и за то прописује јасне рокове за поступање.

³⁴ Закон о управним споровима, члан 1.

³⁵ Закон о управним споровима, члан 2 став 1.

³⁶ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2014, 266-275.

³⁷ П. Димитријевић, *Управно право*, пето издање, Ниш 2019, страна 221.

4. „ЋУТАЊЕ" УПРАВЕ У УПРАВНОМ СПОРУ

Одређени аутори појам управног спора одређује наспрам предмета везујући га за субјект контроле тј. за јавне службе. Тако, Odent: “Под управним спором подразумевају се сви спорови проистекли из функционисања јавних служби,”³⁸ односно, “сви спорови без обзира на карактер, а који су везани за организацију и функционисање управних јавних служби.”³⁹ Слично тако и Appleton⁴⁰ под управним споровима сматра све спорове који се односе на вршења јавне службе. Међутим, у дефинисању управног спора неки аутори иду још и шире, обухватајући њиме све оне спорове који се односе на делатност управе.⁴¹ Сличан став заузима и Диги који наводи: “Административни спор је сваки онај спор у коме се поставља питање о вршењу једне јавне службе.”⁴²

Све до доношења важећег Закона о управним споровима из 2009. године предмет управног спора је био искључиво управни акт, без обзира да ли се у спору одлучује о његовој законитости тј. о активном поступању органа управе или се одлучује о пасивном поступању органа у случају „ћутања“ управе.

Важећим Законом предмет управног спора је проширен и није искључиво везан за управни акт. Према важећем Закону предмет управног спора је одлучивање о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита, затим, да 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, као и да у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.⁴³ На основу наведеног, јасно је да се све одредбе Закона које се односе на управни акт паралелно примењују и на остале појединачне акте који могу бити предмет управног спора, стога би било логично да се управни спор може покренути и у односу на друге појединачне акте које спадају у предмет управног спора.

³⁸ R.Odent, *Contentieux administratif*, I, Les cours de droit, Institut d Etudes politiques, Paris 1965/66, стр. 31.

³⁹ *Ibid*, стр. 285-286.

⁴⁰ J.Appleton, *Traite elementaire de contentieux administratif*, Paris, 1927, стр. 1.

⁴¹ P.Duez - G. Debeyre, *Traite de droit administratif*, Paris, 1952, стр. 233.

⁴²Л. Диги, *Преображају јавног права*, Београд, 1929, стр. 168.

⁴³ Закон о управним споровима, члан 3.

Ипак, став Управног суда је да одбацује тужбе због „ћутања“ управе као једноставно недозвољене када се иста подноси због недоношења акта који, по ставу суда, не представља управни акт. У овим конкретним случајевима суд се уопште не упушта у меритум.⁴⁴

Закон којим је установљена судска контрола рада јавне управе јесте Закон о управним споровима. У прилог тези да су органи управе обавезни да поступају у управним поступцима и да доносе одговарајуће одлуке (позитивне или негативне) јесте и члан Закона о управним споровима који прописује да се управни спор може покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним овим законом, дакле у случају пасивног поступања органа.⁴⁵ Овај институт закон означава као „ћутање“ управе и он представља посебан основ за покретање управног спора. Закон о управном спору додатно наглашава посебност овог разлога за утужење тј. покретање управног спора својом одредбом којом прописује и посебне рокове и услове за покретање ове врсте спора.⁴⁶

Наиме, Закон о управним споровима прописује да се овај спор може покренути само у случају 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, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта, као и у случају да 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 тог рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта.

Закон о општем управном поступку посебном одредбом јасно дефинише да само издавање решења подразумева заправо „доношење и обавештавање странке о

⁴⁴ Вид. Решење Управног суда број III-4 У. 23164/10 од 10.12.2010. 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. године.

⁴⁵ Закон о управним споровима, члан 15.

⁴⁶ Закон о управним споровима, члан 19.

донетом решењу.⁴⁷ Ову законску дефиницију сматрамо правилном јер основни циљ странке која је иницирала сам управни поступак није само одлучивање тј. доношење решења већ и њено уредно и благовремено обавештавање о истом. Ово у циљу како би иста могла користити правни лек на саму одлуку (уколико је исти дозвољен) у случају да одлуком није задовољна, и са друге стране, уколико је странка задовољна одлуком, она се може одрећи права на жалбу и самим тиме може огласити правноснажност одлуке управног органа без протока рока за изјављивање правног лека, дакле доста раније. Закон о општем управном поступку јасно дефинише и рокове за издавање решења првостепеног управног органа где прописује да: „Када је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 30 дана од покретања поступка.“⁴⁸ Исти Закон прописује и рокове за доношење другостепеног управног акта где прописује да: „Када је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари не одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 60 дана од покретања поступка.“ Исте рокове прихвата и Закон о управним споровима.

Такође, битно је разумети да се сам судски поступак због „ћутања“ управе може покренути само у случају ћутања оног органа чије одлуке имају својство коначности. Само изузетно, одлуке првостепених органа имају својство коначности и то онда када против њих није могуће изјавити редован правни лек тј. жалбу, а по правилу ради се о одлукама другостепених органа. У случају да странка покрене управни спор против одлуке првостепеног органа на чију одлуку је дозвољено изјавити правни лек а она то није учинила или пак због ћутања првостепеног органа, суд ће такву тужбу одбацити као недозвољену.

На основу цитираних законских одредби може се приметити чињеница да је законодавац створио могућност управном органу да га сама странка неколико пута опомиње да изврши своју законску обавезу. Наиме, странка се први пут обраћа управном

⁴⁷ Закон о општем управном поступку, члан 145. став 1.

⁴⁸ Закон о општем управном поступку, члан 145. став 2.

органу својим захтевом. Други пут странка се обраћа органу управе изјављивањем правног лека. Трећег пута странка се обраћа органу управе накнадним захтевом за одлучивање (тзв. пожурница). У случају да странка не испоштује сва три наведена корака и покрене поступак због „ћутања“ управе, суд ће такву тужбу одбацити као преурањену.⁴⁹ На основу наведеног изводи се закључак да је рок за подношење тужбе дилаторног карактера. Такође, странка је у обавези да након испуњења раније наведених услова уз саму тужбу због „ћутања“ управе приложи копије целокупне документације коју поседује (захтев, жалба, накнадни захтев, докази о уредној предаји целокупне документације).⁵⁰ У случају да странка то не учини њена тужба ће бити одбачена као неуредна, тј. непотпуна јер нису приложени докази тужбених навода и тврдњи.⁵¹

4.1. Циљ управног спора у случају „ћутања“ управе

Према једном схватању, главни циљ покретања управног спора због „ћутања“ управе са позиције странке је тај да суд својом одлуком наложи органу пред којим је дошло до „ћутања“ управе да поступи по захтеву странке и да донесе формални акт тј. одлуку и то без упуштања суда у његово мериторно одлучивање.

Према другом схватању, заузима се теза проширеног схватања управног захтева. Наиме, основни циљ странке за покретање поступка због „ћутања“ управе је да странка оствари и заштити своја права и правне интересе, ако то није успела пред надлежним органима управе.⁵² Другим речима, тужилац не тражи од суда само да нареди доношење управног акта већ и да сам суд садржински провери да ли је његов захтев основан. Уколико суд установи да је захтев тужиоца није основан, он неће налагати органу доношење никаквог управног акта, већ ће сам одбити захтев тужиоца. Насупрот томе, ако суд нађе да је захтев основан, наложиће органу управе да донесе управни акт и тиме ће на општи начин одредити садржину будућег акта.

⁴⁹ Закон о општем управном поступку, члан 26. став 1. тачка 3.

⁵⁰ Закон о управним споровима, члан 22. став 3.

⁵¹ Закон о управним споровима, члан 26. став 1. тачка 3.

⁵² Д.Милков, Управно право III-контрола управе, страна 89.

Ранија законска решења су предвиђала само могућност суда да констатује „ћутање“ управе и да органу управе наложи поступање по захтеву странке, што би заправо представљао спор ограничене јурисдикције. Међутим, важећи Закон о управним споровима прописује и могућност да у случају да суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно решити управну ствар у спору пуне јурисдикције.⁵³ Битно је напоменути да спор пуне јурисдикције је могућност, али не и обавеза суда. Због наведеног можемо слободно рећи да је важећи Закон о управним споровима прихватио ово друго (проширено) схватање управног захтева и самог управног спора због „ћутања“ управе. То решење заправо и јесте логично, ефикасно и практично. Једна од главних предности овог решења јесте та да се спречава појава „пингпонг ефекта“ тј. „додавања“ управних предмета између првостепених органа управе, другостепених органа управе и управног суда што по правилу представља један дуготрајан и мукотрпан поступак.

Важећи Закон о управним споровима решио је једну правну празнину ранијих закона. Проблематика која није била прецизирана ранијим законским решењима већ је била препуштена судској пракси је питање „накнадног“ удовољавања тужбеном захтеву од стране туженог. Важећи Закон о управним споровима прописује да ако тужени у току судског поступка (након утужења) донесе други (нови) акт којим се мења или поништава иницијални управни акт против којег је управни спор покренут, као и ако у случају из члана 19. овог закона (ћутање управе) накнадно донесе првостепени односно, другостепени управни акт, тај орган ће, поред тужиоца, истовремено известити и суд. У овом случају суд ће позвати тужиоца да у року од 15 дана од дана пријема позива достави суду писану изјаву о томе да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт. Уколико тужилац благовремено достави суду писану изјаву да је накнадно донетим актом задовољан или ако не да изјаву у року од 15 дана, суд ће донети решење о обустављању поступка, а уколико тужилац изјави да новим актом није задовољан, суд ће наставити поступак.⁵⁴

⁵³ Закон о управним споровима, члан 44.

⁵⁴ Закон о управним споровима, члан 29.

Уз ранија разматрања о чињеници да се странка три пута обраћа управним органима за доношење одлуке (захтевом, жалбом и пожурницом), па затим утужењем пред Управним судом што би представљало четврто обраћање, ово решење Закона о општем управном поступку увело је у поступак и обавезу странке да се по пети пут обрати (сада суду) како би се донела одлука о његовом захтеву.

Битно је и напоменути да према позитивно-правном систему у Републици Србији не постоји преклузивни (крајњи) рок за употребу правних лекова (жалбе и тужбе) у случају „ћутања“ управе. Због тога жалба и тужба у случају „ћутања“ не могу бити неблаговремене, већ само и искључиво преурађене како то прописује Закон о управним споровима.

Законом утврђени правни лекови у случају „ћутања“ управе нису правни лекови „против“ ситуације „ћутања“ управе, већ само „у случају“ „ћутања“ управе јер предмет жалбеног или тужбеног захтева није директно „ћутање“ (нечињење) управе, већ претпостављено негативно решење чија се законитост оспорава.⁵⁵

⁵⁵ С. Лилић, *op. cit.*, стр. 397.

ЧЕТВРТА ГЛАВА

УПОРЕДНО ПРАВО

1. „ЋУТАЊЕ" УПРАВЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Како је раније констатовано, највећи број правних система у свету има кодификован систем рада управних органа. Наравно, да због самог броја правних система, његових специфичности као и различитих правних традиција постоје бројне разлике у начину кодификације, овлашћењима органа управе, овлашћењима суда и начином контроле рада управе. Због блискости нашег правног система са правним системима европских држава, за оглед ћемо користити неки од тих правних система уз покушај да уз помоћ компарације уочимо сличности и разлике међу њима, као и у односу на нашу кодификацију.

1.1. Немачко право

Немачко право прописује надлежност управних судова за решавање спорова насталих поводом управних уговора која се посредно изводи из Уредбе о управним судовима из 1960. године (Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO, параграф 40). У њој се наводи да јавноправне спорове који нису уставног карактера решавају управни судови. Осим овог ограничења (уставни карактер јавноправног спора), из компетенција управног правосуђа искључене су по поменутој одредби и тачно одређене врсте јавноправних спорова, за које се њоме (Уредбом) установљава надлежност редовних судова. Како међу њима нема спорова поводом управних уговора, тиме се за њих, индиректно потврђује управно-судска ингеренција.⁵⁶

Ово право прихвата принцип да се иста тужба (Verpflichtungsklage) и у случају када је управни захтев негативно решен тј. одбијен и када постоји „ћутање" управе. У оба

⁵⁶ Н. Р. Миленковић, *op. cit.*, страна 93.

случаја тужбени захтев се односи на захтев упућен суду да управном органу наложи доношење позитивног управног акта.

У погледу услова за покретање управног спора због „ћутања“ управе, предвиђено је да тужба не може да се поднесе пре протока рока од три месеца од изјављивања приговора другостепеном органу, односно од подношења захтева првостепеном органу, осим ако је због околности случаја одређен краћи рок. 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.⁵⁷

Судска контрола управе односи се на то да суд утврди да ли је сама тужба основана, тако што ће суд утврдити да ли је доношење негативног управног акта законито или није и да ли су права тужиоца повређена „ћутањем“ управе. Суд у немачком правном систему не може одлучивати у спору пуне јурисдикције како је то случај у законодавству Републике Србије, већ само може наложити управном органу доношење одређеног управног акта.

1.2. Аустријско право

Аустријско право је карактеристично по томе што предвиђа једностепеност управног поступка. Управни спор је кодификован Законом о поступку пред управним судовима.⁵⁸

Аустрија као и Немачка припада германском огранку европско-континенталног система судске контроле управе. Темелј те контроле почива у аустријском Федералном Уставу. Одредба члана 129. аустријског Устава предвиђа да

⁵⁷ Р. С. Радошевић, *Управни спор због ћутања управе*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2015, страна 1973.

⁵⁸ *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG*, „*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*“, nr. 33/2013, 122/2013, 82/2015.

законитост јавне управе обезбеђују независна управна већа у државама, Суд за питања азила и Управни суд.⁵⁹

У аустријском управном спору тужбом је могуће побијати управни акт и пропуштање јавноправног тела да га у предвиђеном року донесе ("ћутање" управе).⁶⁰

Управни спор се може покренути због повреде субјективног права до које је дошло вршењем управне власти и то у форми управног акта. Сматра се да је такву повреду једнако могуће нанети и недоношењем управног акта (неделовањем, пасивношћу, ћутањем управе на захтев или правни лек странке), али не и подзаконским актом. Аустријско право не признаје могућност директне повреде нечијих права, па чак ни уставних, подзаконским прописом.⁶¹ У тамошњој правној теорији и јудикатури се сматра да је за то неопходно доношење појединачног акта на основу њега.⁶²

Управни спор због „ћутања“ управе може се покренути након протока општег рока од шест месеци од подношења управног захтева надлежном органу управе, уколико не постоји неки посебан рок.⁶³ Још једна од карактеристика аустријског система је та да с обзиром на то да је управни поступак једностепен, само покретање и вођење управног спора није условљено изјављивањем правног лека, па наравно ни изјављивањем накнадног захтева за одлучивање. Наиме, након протока законом прописаног рока за одлучивање о захтеву странке од стране управног органа, странка се може директно обратити суду. Од странке се захтева да само учини вероватним (а не да доказује) да је рок за одлучивање управног органа протекао пре покретања управног спора, како тужба не би била преурањена.⁶⁴ Суд након пријема тужбе и извршене процесне контроле исте (у смислу уредности, благовремености, дозвољености) издаје налог управном органу за поступање по захтеву странке и оставља му накнадни рок од три месеца за доношење управног акта. Ако у накнадном року од три месеца управни орган донесе одлуку, поступак се обуставља. Међутим, уколико управни орган не поступи по налогу суда и у накнадном року не донесе управни акт, управни спор се наставља тако што орган управе

⁵⁹ О елементима организационе структуре управно-судског система Аустрије детаљније: Ј.Јеринић, *op.cit.*, стр. 110-112.

⁶⁰ Члан 132. Аустријског федералног Устава.

⁶¹ М. Стојановић, *op. cit.*, стр. 20.

⁶² Н. Миленковић, *op. cit.*, стр. 95.

⁶³ VwGVG, Art.8.

⁶⁴ VwGVG, Art.9, Abs. 5.

доставља суду списе предмета где ће суд у спору пуне јурисдикције мериторно решити управни захтев.⁶⁵

Спор пуне јурисдикције је обавезан само када надлежни управни орган не изврши пресуду суда, а не у сваком управном спору због „ћутања“ управе, како је то раније било предвиђено.⁶⁶

1.3. Словеначко право

Словеначко право предвиђа да је покретање и вођење управног спора дозвољено када управни акт није донет или достављен у прописаном року.⁶⁷

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.⁶⁸ Странка може тако да поступи и када првостепени орган не донесе одлуку против које није дозвољена жалба.⁶⁹ 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.⁷⁰

Још једна од основних карактеристика словеначког управног права је да тужбом којом се покрене управни спор због „ћутања“ управе може да се захтева доношење или достављање управног акта.⁷¹ 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.⁷² Решавање управног спора у пуној јурисдикцији је

⁶⁵ VwGVG, Art.16.

⁶⁶ Ратко С. Радошевић, Управни спор због ћутања управе, стр. 1971-1986.

⁶⁷ Закон о управном спору Републике Словеније-ЗУС Републике Словеније „Урадни лист Републике Словеније“ бр. 105/2006, 62/2010, чл. 5, од. 3)

⁶⁸ ЗУС Републике Словеније, чл. 28, од. 2.

⁶⁹ ЗУС Републике Словеније, чл. 28, од. 3.

⁷⁰ ЗУС Републике Словеније, чл. 28, од. 2.

⁷¹ ЗУС Републике Словеније, чл. 33.

⁷² ЗУС Републике Словеније, чл. 69, од. 1.

могуће ако природа ствари то дозвољава, а подаци поступка пружају за то поуздан основ, или је суд на расправи сам утврдио чињенично стање.⁷³ 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.

Ово законско решење је логично, јер када странка захтева достављање одлуке то само по себи подразумева да је о захтеву странке већ одлучено тј. да сама управна одлука већ постоји. Чињеница да је о управном захтеву већ одлучено али да одлука само није уредно достављена странци, доводи до тога да нема потребе да се суд упушта у меритум тј. да решава управно питање о којем је радније одлучено, већ само уважава тужбени захтев странке и издаје налог да се изврши уредна и благовремена достава траженог управног акта.

Правећи паралелу између словеначког и српског управног законодавства можемо уочити неке разлике. Пре свега, словеначко право прави дистинкцију између доношења и достављања управног акта, као посебне основе за покретање управног спора. У српском законодавству доношење и достављање управног акта се посматра као јединствени тужбени захтев, тј. прописана је консумпција ових захтева. Затим, словеначко право прописује могућност покретања управног спора у случају „ћутања“ управе у првостепеном поступку, што је могућност коју српско законодавство једноставно не познаје. За то словеначко законодавство прописује знатно дужи рок од три године од подношење управног захтева пред првостепеним управним органом, а у односу на „ћутање“ управе пред другостепеним органом где је рок за покретање спора због „ћутања“ управе сличан као и у српском законодавству и он износи два месеца (у Републици Србији 60 дана).

1.4. Хрватско право

Хрватско право прописује да суд у управном спору може одлучивати о законитости конкретног управног акта, али може контролирати и законитост целокупног

⁷³ ЗУС Републике Словеније, чл. 65, од. 1.

поступања јавне управе. Аналогно томе, у случају „ћутања“ управе, у управном спору суд може да 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.⁷⁴ Дакле, тужбом може да се захтева доношење појединачне одлуке која није донета у прописаном року, односно поступање које је тужени управни орган дужан да изврши у складу са прописима или појединачном одлуком.⁷⁵ При покретању управног спора због ћутања управе, тужба се подноси најраније осам дана након протекла прописаног рока.⁷⁶ Тужилац је дужан да уз тужбу приложи и доказ о тренутку покретања управног поступка, односно подношења захтева за поступањем.⁷⁷

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.⁷⁸

Уколико суд утврди да је тужба основана, односно да орган управе није донео управну одлуку коју је према прописима требало да донесе, суд ће усвојити тужбени захтев и решиће ствар у спору пуне јурисдикције. Другим речима, у случају „ћутања“ управе спор пуне јурисдикције је само 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.⁷⁹

⁷⁴ Закон о управним споровима Републике Хрватске-ЗУС Републике Хрватске „Народне новине“ бр. 20/10, 143/12 и 152/14, чл. 3, ст. 1.

⁷⁵ ЗУС Републике Хрватске чл. 22, ст. 2 чл. 2. и 3.

⁷⁶ ЗУС Републике Хрватске чл. 24, ст. 2.

⁷⁷ ЗУС Републике Хрватске чл. 23, ст. 4.

⁷⁸ ЗУС Републике Хрватске чл. 43.

⁷⁹ ЗУС Републике Хрватске чл. 58 ст. 3 и 4.

1.5. Македонско право

Македонско право предвиђа да се управни спор због „ћутања“ управе може покренути по тужби странке уколико првостепени управни орган у законском року не одлучи о иницијалном захтеву странке, односно уколико другостепени орган у законском року не одлучи о њој.⁸⁰

Странка може да покрене управни спор, као да је њена жалба одбијена, ако другостепени орган у року од 60 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.⁸¹

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.⁸²

⁸⁰ Закон о управните спорови-ЗУС- Република Македонија „Службени весник на Република Македонија“ бр. 62/2006, 150/2010, члан 8, став 3.

⁸¹ ЗУС- Република Македонија, члан 22.

⁸² ЗУС- Република Македонија, члан 40.

ПЕТА ГЛАВА

ЕМПИРИЈСКИ ДЕО

1. РАД УПРАВНОГ СУДА

Управни суд у Републици Србији почео је са радом 1. јануара 2010. године. Успостављен је као суд посебне надлежности са седиштем у Београду и три одељења изван седишта суда у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду.

Према одлуци Врховног савета судства Управни суд има председника и 63 судије. У 2024. години у Управном суду је поступало укупно 47 судија, док је 26.04.2024. године на функцију судије Управног суда ступило још 11 судија, тако да је број непопуњених судијских места 5.

Изменом Годишњег распореда послова Управног суда за 2024. годину Су I-2 60/24-1 од 26.04.2024. године у Седишту Управног суда у Београду поступало је 25 судија, у Одељењу Управног суда у Новом Саду 9 судија, у Одељењу Управног суда у Крагујевцу 9 судија и Одељењу Управног суда у Нишу 15 судија.

1.1. Годишњи извештај о раду Управног суда за период од 1. јануара до 31. децембра 2023. године

Управни суд редовно саставља годишње извештаје о раду Управног суда⁸³. Овај рад се пре свега бави анализом последњих објављених извештаја и то годишњег извештаја о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара до 31. децембра 2023. године који је сачињен 09. јануара 2024. године као и Шестомесечног извештаја о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара до 30. јуна 2024. године који је сачињен 08. јула 2024. године, као два последња објављена извештаја.

⁸³Информатори о раду Управног суда доступни на званичном сајту Управног суда., <http://www.up.sud.rs/cirilica/arhivaizvestaja>.

У Годишњем извештају о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара до 31. децембра 2023. године који је сачињен 09. јануара 2024. године⁸⁴ објављени су статистички подаци о укупним резултатима суда где се констатује да је укупан број предмета у раду суда 181.220 предмета, да је укупан број нерешених предмета на почетку извештајног периода 103.203 предмета, да је укупан број примљених предмета 78.017, да је број решених предмета 27.683, да је укупан број решених старих предмета према датуму пријема иницијалног акта 6.673, што чини 24,11% од укупног броја решених предмета, да је мериторно решено 25.951 предмет што чини 93,74% од укупног броја решених предмета, да је укупан број нерешених предмета на крају извештајног периода 153.537, да је број нерешених старих предмета према датуму иницијалног акта 8.223, да је савладавање прилива 35,48%, да је проценат решених предмета у односу на укупан број предмета 15,28%, да је укупан квалитет у односу на укупан број решених предмета 99,90%, да је просечан месечни прилив предмета по судији 141,85, да је просечан број решених предмета по судији 50,33, да је просечан број предмета по судији на крају извештајног периода 3.070,76, да је просечан број старих предмета по датуму пријема иницијалног акта у суду по судији 159,22.

Табела 1: Просечан месечни прилив предмета по судији у извештајном периоду од 1. јануара до 31. децембра 2023. године

„У“ ⁸⁵	23,09
„У-ћу“ ⁸⁶	112,35
„УВ“ ⁸⁷	2,56
„У-уз“ ⁸⁸	0,09
„УЖ“ ⁸⁹	0,09
„УИ“ ⁹⁰	2,45

⁸⁴ Република Србија, Управни суд, Су III-20 2/24-4, Годишњи извештај о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара до 31. децембра 2023. године који је сачињен 09. јануара 2024. године, <https://www.up.sud.rs/lat/izvestaji-o-radu>.

⁸⁵ У-управни спор.

⁸⁶ У ћу-ћутање управе.

⁸⁷ Ув-приговор на одлуку судије појединца.

⁸⁸ У-уз-предмете у вези са заштитом узбуњивача.

⁸⁹ Уж-жалбе.

⁹⁰ Уи-извршење пресуде управног суда.

„Уо“ ⁹¹	0,21
„Уп“ ⁹²	0,11
„Ур“ ⁹³	0,41
„Р4 у“ ⁹⁴	57,09

Табела 2: Просечан број решених предмета на месечном нивоу по судији у извештајном периоду

„У“	43,88
„У-ћу“	2,00
„Ув“	1,51
„Ууз“	0,05
„Уж“	0,09
„Уи“	1,52
„Уо“	0,21
„Уп“	0,18
„Ур“	0,21
„Р4у“	44,82

⁹¹ Уо-одлагање извршења пре подношења тужбе.

⁹² Уп-понављање управно-судског поступка.

⁹³ Ур-разни управни предмети.

⁹⁴ Р4 у-предмети у поступку за заштиту права на суђење у разумном року ради убрзавања поступка за предмете Управног суда

Табела 3: Просечно трајање решених предмета у извештајном периоду према датуму пријема (приказано у данима)

„У“	809,10
„У-ћу“	180,10
„УВ“	241,90
„У-уз“	123,80
„УЖ“	1,50
„Уи“	453,20
„Уо“	10,40
„Уп“	653,60
„Ур“	496,40
„Р4 у“	7

Табела 4: Просечан број предмета у раду по судији на крају извештајног периода

„У“	1.784,38
„У-ћу“	1.213,90
„УВ“	25,83
„У-уз“	0,57
„УЖ“	0,00
„Уи“	50,10
„Уо“	0,08
„Уп“	2,78
„Ур“	4,63
„Р4 у“	161,50

**Табела 5: Просечно трајање нерешених предмета на дан 31. децембар 2023. године
према датуму пријема (приказано у данима)**

„У“	620,40
„У-ћу“	195,10
„Ув“	225,10
„У-уз“	148,30
„Уи“	408,00
„Уо“	20,80
„Уп“	763,20
„Ур“	183,40
„Р4 у“	20,30

**1.2. Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од
01. јануара до 30. јуна 2024. године**

Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара до 30. јуна 2024. године⁹⁵ који је сачињен 08. јула 2024. године, као два последња објављена извештаја, показује да се проблематика у раду Управног суда експоненцијално увећава, тако да шестомесечни извештај за 2024. годину показује да су резултати рада и сама оптерећеност Управног суда још већи.

У њему се наводи да је број предмета у раду суда 176.580 предмета, да је укупан број нерешених предмета на почетку извештајног периода 153.534, да је укупан број

⁹⁵ Република Србија, Управни суд, Су III-20 6/24-5, *Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара до 30. јуна 2024. године*, <https://www.up.sud.rs/lat/izvestaji-o-radu>.

примљених предмета 23.046, да је укупан број решених предмета 15.597, да је укупан број решених старих предмета према пријему иницијалног акта у суд 2.538, што чини 16.27% од укупног броја решених предмета, да је мериторно решено 14.101 предмет, што чини 90,41% од укупно решених предмета, да је укупан број нерешених предмета на крају извештајног периода 160.983, да је број нерешених старих предмета према пријему иницијалног акта у суд 10.793, да је савладавање прилива 67.68%, да је проценат решених предмета у односу на укупан број предмета 8,83%, да је укупан квалитет у односу на укупан број решених предмета 99,97%, да је просечан месечни прилив предмета по судији 81,72 предмета, да је месечни број решених предмета по судији 55,31 предмет, да је просечан број предмета у раду по судији на крају извештајног периода 3.425,17, а да је број старих предмета према датуму пријема иницијалног акта у суд по судији 222,30 предмета.

Табела 6: Просечан прилив предмета по судији у извештајном периоду од 01. јануара до 30. јуна 2024. године

„У“	22,23
„У-ћу“	50,44
„УВ“	2,99
„У-уз“	0,17
„Уж“	0,29
„Уи“	1,84
„Уо“	0,32
„Уп“	0,17
„Ур“	0,21
„Р4 у“	20,74

Табела 7: Просечан број решених предмета месечно по судији у извештајном периоду

„У“	36,99
„У-ћу“	8,96
„УВ“	2,85
„У-уз“	0,17
„Уж“	0,29
„Уи“	1,83
„Уо“	0,24
„Уп“	0,14
„Ур“	0,34
„Р4 у“	22,08

Табела 8: Просечно трајање решених предмета у извештајном периоду према датуму пријема (приказано у данима)

„У“	893
„У-ћу“	307,10
„УВ“	215
„У-уз“	149
„Уж“	2
„Уи“	529,10
„Уо“	10
„Уп“	756,50
„Ур“	212,80
„Р4 у“	43,20

Табела 9: Просечан број предмета у раду по судији на крају извештајног периода

„У“	1.809,66
„У-ћу“	1.540,23
„УВ“	24,10
„У-уз“	2
„Уж“	0,00
„Уи“	53,34
„Уо“	0,58
„Уп“	6,44
„Ур“	4,90
„Р4 у“	18,83

Табела 10: Просечно трајање нерешених предмета на дан 30. јун 2024. године према датуму пријема (приказано у данима)

„У“	728,80
„У-ћу“	321,50
„УВ“	245,80
„У-уз“	259,30
„Уи“	482,80
„Уо“	30,10
„Уп“	824,60
„Ур“	331
„Р4 у“	29,90

Применом аналитичког и статистичког метода у научном истраживању наведених података које је Управни суд објавио у својим извештајима лако се може извући закључак да је у првој половини 2024. године укупан број нерешених предмета на почетку извештајних периода увећан за 50.331 предмет, да је укупан број примљених предмета умањен за 54.611 предмета, да је укупан број решених предмета мањи за 12.086 предмета, да се број предмета у раду по судији знатно повећао и то за 354,41 предмета по судији, као и сам број старих предмета према датуму пријема у суд по судији и то за 63,08 предмета, при чему треба имати у виду да се ови подаци односе на анализирани годишњи извештај за 2023. годину и шестомесечни извештај за 2024. годину.

Наведени статистички подаци су најбољи показатељ проблема у раду Управног суда као органа који контролише рад јавне управе, па самим тиме и (не) ефикасности рада саме јавне управе.

1.3. „Ћутање управе“ пред управним судом

У току 2022. године Управни суд је констатовао нагли пораст броја предмета у управној материји са основом спора „ћутање“ управе. Ради боље организације и лакшег и бржег решавања предмета који за основ имају „ћутање“ управе дана 01.01.2023. године у Управном суду се уводи нови уписник врсте предмета под ознаком „У ћу“ под којим се уписују ти предмети, а који се даље равномерно распоређују на све судије Управног суда по редоследу почевши од седишта Управног суда.

Да спорови због „ћутања“ управе, тј. спорови који носе пословну ознаку „У ћу“ представљају један од највећих терета у раду Управног суда, ако не и највећи, говори и чињеница да је у 2023. години од укупно запримљених 78.017 предмета чак 61.794 предмета примљено због „ћутања“ управе, док је за првих шест месеци 2024. године од укупно запримљених 23.046 предмета чак 14.223 имало за основ „ћутање“ управе.

Према шестомесечном извештају Управног суда за прву половину 2024. године Управни суд на крају извештајног периода има у раду укупно 176.580 предмета од којих чак 74.918 предмета за свој основ има „ћутање“ управе, што заправо представља скоро половину свих управних спорова.

Највећи број предмета у 2023. години који за основ имају „ћутање“ управе поднет је против 5 управних органа и то:

	Назив органа	Број предмета
1.	Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених	48.567
2.	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	3.549
3.	Републички геодетски завод	3.432
4.	Министарство финансија	2.645
5.	Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	1.906

Број тужби против ових 5 органа јавне управе представљају 97,26 % од укупног броја тужби које су примљене у уписнику „У ћу“ према годишњем извештају о раду Управног суда за 2023. годину, док у укупном броју запримљених тужби ови спорови представљају 77,03% спорова.

Исту проблематику показује и шестомесечни извештај за 2024. годину у којем се констатује да је у том периоду у Управном суду запримљено укупно 23.046 предмета од чега предмети са уписником „У ћу“ чине 14.223 предмета.

Статистика неумољиво показује да истих 5 органа јавне управе чији је рад довео до оволиког броја управних спорова и даље својим (не)радом оптерећују рад суда и то:

	Назив органа	Број предмета
1.	Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених	6.810
2.	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	3.582
3.	Републички геодетски завод	1.273

4.	Министарство финансија	1.077
5.	Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	983

Према шестомесечном извештају за прву половину 2024. године број тужби против ових 5 органа чини 96,50% од укупног броја тужби које за основ имају „ћутање“ управе у извештајном периоду, док у укупном броју за примљених тужби ови спорови представљају 96,50% спорова.

На основу наведених статистичких података јасно је да је Управни суд правилно поступио када је 2023. године увео нови уписник за спорове због „ћутања“ управе, али је такође јасно и то да циљ тог поступања није решио проблематику броја тих спорова пред самим судом.

Управни суд се полако али сигурно претвара у „Управни суд због ћутања управе“, што даље доводи до закључка да предузете радње саме по себи нити су, нити могу у будућности решити наведену проблематику, већ се решење самог проблема мора тражити у комбинацији мера и решења које морају обухватити све нивое јавне управе и то од хијерархијски најнижих првостепених органа па све до самог Управног суда, чија је иницијална идеја била да само служи као надзор и коректив органа јавне управе.

1. РЕПУБЛИЧКИ ФОНД ЗА ПЕНЗИЈСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРАЊЕ

Према раније наведеним статистичким подацима Управног суда јасно је да је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање као орган јавне управе главни узрочник огромног броја предмета пред тим судом због спорова ради „ћутања“ управе. Анализом рада овог органа јавне управе покушаћемо да дођемо до проблема „ћутања“ управе пред првостепеним и другостепеним органима јавне управе уопште.

Неажурност, несавесност, а потенцијално и незаконитост у раду Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (РФПИО) када су у питању захтеви странака

да остваре своја права довео је до великог материјалног губитка за овај фонд, а самим тиме и за државу. Наиме, РФПОО је годинама, услед неодговарања на време на захтеве грађана, био тужен због „ћутања“ управе и због тога је претрпео огромну материјалну штету.

Број спорова због „ћутања“ управе пред овим органом увећан је у периоду од 2012. године до 2023. године за чак хиљаду пута, односно, од свега 55 спорова у 2012. години до око 50.000 спорова у 2023. години.

Овај проблем препознала је и Влада Републике Србије која је од Савета за борбу против корупције⁹⁶ затражила извештај о раду Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

Савет за борбу против корупције је дана 29. јула 2024. године предао свој извештај Влади Републике Србије који је насловљен као „Извештај о положају Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање као туженог у огромном броју управних спорова због ћутања управе пред Управним судом у периоду 2013-2023. године“⁹⁷.

У свом извештају Савет за борбу против корупције констатује да је забрињавајућа чињеница та што се број управних спорова у којима је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање тужен због „ћутања“ управе у последњих десет година, дакле у периоду од 2013-2023. године, увећан чак 1.000 пута, односно од свега 55 у 2012. години до око 50.000 у 2023. години. У тим споровима Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање је обавезан да странкама које су као тужиоце у споровима заступали адвокати исплати износ од преко 911.000.000,00 динара (девесто једанаест милиона динара) и то без трошкова поступка принудног извршења насталих

⁹⁶ Савет за борбу против корупције основан је Одлуком Владе Републике Србија 11. октобра 2001. године. Савет је стручно, саветодавно тело Владе Србије основано са задатком да сагледа активности у борби против корупције, да предлаже Влади Републике Србије мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције, као и да прати њихово спровођење и да даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у тој области.

⁹⁷ Република Србија, Влада Републике Србије, Савет за борбу против корупције, 72 Број: 021-7248/2024 од 29. јул 2024. године „Извештај о положају Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање као туженог у огромном броју управних спорова због ћутања управе пред Управним судом у периоду 2013-2023. године“, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji>.

пред судом и јавним извршитељем, трошкова законске затезне камате, што у збиру са тим трошковима сигурно прелази износ од 1.000.000.000,00 динара (једну милијарду динара).

Извештај јасно тергетира и саме разлоге због чега је дошло до ове и овакве ситуације. Наиме, као главни разлози наводе се са једне стране насавестан рад и лоша организација самог Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, али и са друге стране, постојање индиција о потенцијалним коруптивним радњама, све у циљу стицања имовинске користи трећих лица на штету Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

Као главни разлог великог броја управних спорова због „ћутања“ управе против Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање наводи се да је то неажурност самог Фонда и његов несавестан рад. За ту тврдњу наводе, између осталог, и једну просту техничку препреку која да је делотворно и благовремено решена би могла знатно смањити број управних спорова због „ћутања управе“ против овог органа.

Наиме, у пракси се често догађа да је досије странке у судском предмету поводом раније поднете тужбе због „ћутања“ управе, а да странка према Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање истакне неке нове захтеве који се једноставно не могу решити, јер је досије странке физички у Управном суду по раније поднетој тужби. За овај проблем већ постоји делотворно и ефикасно законско решење које је прописано одредбом члана 118. став 3. Закона о општем управном поступку којим је прописано да су микрофилмска или електронска копија јавне исправе и репродукција копије јавне исправе изједначени у поступку доказивања са јавном исправом ако их је издао орган у границама своје надлежности. Дакле, на основу цитиране законске одредбе јасно је то да је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање Управном суду у предметима по тужбама својих осигураника достављао само микрофилмске или електронске копије јавне исправе или њихове репродукције, сами предмети би физички и даље били код њих па би самим тиме могли да благовремено одлучују о новим захтевима странака и самим тиме би на лак, делотворан и законски дозвољен начин предупредили евентуалне нове спорове због „ћутања“ управе.

1.1. Савет за борбу против корупције

На основу налога Владе Републике Србије Савет за борбу против корупције се обратио Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање захтевом за приступ информацијама од јавног значаја дана 04.10.2023. године за добијање информације да ли Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање и даље врши микрофилмовање и скенирање документације и досијеа осигураника.

У свом одговору од 03.11.2023. године Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање⁹⁸ је навео да не постоји законска обавеза за микрофилмовањем и скенирањем документације и досијеа осигураника, али да се микрофилмовање врши још од 1974. године. Такође, у одговору се наводи да се у ситуацијама када је Управном суду поднета тужба због „ћутања“ управе суду доставља фотокопија другостепене одлуке, док се списи предмета враћају надлежној филијали на даље поступање уз пропратни акт, односно остају физички и у оригиналу у надлежној филијали Фонда.

На основу одговора Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање намећу се следећа питања: прво, како то другостепени орган доставља фотокопију другостепене одлуке ако је сама тужба због „ћутања“ управе поднета због недоношења самог другостепеног акта, и друго, како да Управни суд донесе своју одлуку ако му управни орган достави само копију другостепене одлуке а не комплетне списе предмета тј. документацију и досије осигураника већ исти остају код самог управног органа? Друго питање је посебно од утицаја у ситуацијама када је странка од суда захтевала да одлучи у спору пуне јурисдикције, а то Закон о управним споровима дозвољава.

Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије је захтевом за приступ информацијама од јавног значаја од Управног суда затражио информације о броју тужби које за основ имају „ћутање“ управе у којима је тужен Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, на који је Управни суд благовремено одговорио и доставио је Савету детаљну информацију о броју предмета за период од 2010. године па све до 31. децембра 2023. године.

⁹⁸ Одговор РФПИО под ознаком 72/07-9213/2023 од 03.11.2023. године.

Из одговора Управног суда од 17.11.2023. године и 26.02. 2024. године сазнајемо фрапантне податке. У одговору се наводи да се број предмета који за основ имају „ћутање“ управе, а који су покренути против Дирекције Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање у периоду од 2010. године па све до 31. децембра 2023. године увећавао експоненцијално. Управни суд у свом одговору наводи да за 2010. и 2011. годину не постоје подаци јер до априла месеца 2012. године у информационом систему Управног суда није постојало „ћутање“ управе као посебан основ управног спора, а да се од 2013. године број спорова увећава на следећи начин: 2012. година 55 спорова, 2013. година 116 спорова, 2014. година 779 спорова, 2015. година 2070 спорова, 2016. година 1913 спорова, 2017. година 2675 спорова, 2018. година 4682 спора, 2019. година 4877 спорова, 2020. година 9752 спора, 2021. година 20018 спорова, 2022. година 39502 спора и 2023. година 48.465 спорова.

На основу наведених података даље долазимо до још фрапантнијих података, а то је да је само у последње четири године, дакле у периоду од 2020. до 2024. године, против Дирекције Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање по основу „ћутања“ управе у Управном суду у Београду поднето чак 117.737 тужби. Уколико на тај број додамо и број запримљених тужби у првој половини 2024. године против истог управног органа, а који смо раније поменули по основу шестомесечног извештаја Управног суда за прву половину 2024. који наводи податак да је тај број предмета 6.810, добија се број од чак 184.547 предмета.

На основу наведених статистичких података јасно је да је неажуран и неефикасан рад само једног од органа јавне управе довео до отежаног рада Управног суда и самим тиме до онемогућавања или можда правилније рећи отежавања остваривања уставом и законом загарантованих права грађана пред овим судом. Осим тога, овакав рад овог органа проузроковао је и огромну материјалну штету по сам орган и посредно по Републику Србију.

Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије је од Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање захтевао информацију о томе колики су трошкови органа у управним споровима који за основ имају „ћутање“ управе. Одговор органа је као и по обичају је био ноншалантан, па тако у свом одговору од 03.11.2023. године Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање једноставно наводи да не

располаже траженим подацима, да се у периоду од 2013. до 2018. године није водила посебна евиденција трошкова управних спорова, те да је у пословним књигама органа тек од 2019. године успостављена евиденција која обезбеђује податке о трошковима свих управних спорова, а не само по основу „ћутања“ управе и да они обухватају: трошкове управних спорова по свим основама укључујући и накнаду штете, адвокатске трошкове и трошкове поступка принудног извршења насталих пред судом и јавним извршитељем, уколико се наплата врши принудним путем.

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање у свом одговору наводи и прецизне статистичке податке по основу укупних трошкова управних спорова по свим врстама, по годинама за период од 01.01.2019. године па до 30.09.2023. године. Одговор је благо речено поражавајућ.

Наиме, у свом одговору Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање наводи да је у 2019. године износ укупних трошкова износио 172.495.811,83 динара, у 2020. години 225.226.334,48 динара, у 2021. години 355.087.762,76 динара, у 2022. години 400.088.014,42 динара, док је у периоду од 01. до 30.09.2023. године тај износ био 463.798.634,13 динара, што све укупно у збиру даје износ од 1.616.696.557,62 динара. Уз ово увек треба имати на уму непостојање података за период од пре 2019. године, као и то да у одговору није укључен период за последња три месеца 2023. године нити цела 2024. година, као и чињеницу да укупан износ представља трошкове свих управних спорова органа, а не само због „ћутања“ управе.

С обзиром на то да Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање не располаже подацима о трошковима управних спорова који за основ имају „ћутање“ управе, Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије је самосталном анализом података које је добио од Управног суда и примењујући максимално резервисан износ трошкова за сваки поједначани управни спор извршио свој обрачун тих трошкова. Полазећи од података које Управни суд доставио о броју предмета против Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање а који као ознаку имају „У ћу“ и користећи тада важећу Адвокатску тарифу⁹⁹ по којој је износ трошкова за предмете који су одбијени

⁹⁹ Нова тј. важећа Тарифа о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката која ступила је на снагу на снагу 3. јуна 2023. године, а објављена је у Службеном гласнику Републике Србије број 43/2023 дана 26.05.2023. године. <https://www.paragraf.rs/propisi>;

или уважени износ од 16.500,00 динара, док је за поступке који су обустављени тај износ био 24.750,00 динара дошло се до податка да је износ трошкова управних спорова који за основ имају само „ћутање управе“ против Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање износ од чак 911.460.000,00 динара и то без трошкова поступка принудног извршења, јавних извршитеља, законске затезне камате, уз које тај износ засигурно прелази цифру од 1.000.000.000,00 динара (милијару динара)¹⁰⁰.

Поред огромне материјалне штете коју је својим неефикасним радом Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање проузроковао буџету Републике Србије такав (не)рад је довео и до отежаног рада Управног суда као надзорног органа рада целокупне јавне управе. Наиме, када се има у виду да је у периоду од 2013. до 2023. године број спорова који за основ имају „ћутање управе“ увећан чак 1.000 пута, ако се настави са тренутном тенденцијом раста и дуплирања броја ове врсте управних спорова из године у годину, процена Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије је та да ће се у 2024. години запримити око 100.000 нових тужби уз тенденцију раста тог броја у свакој наредној години.

Закључак Извештаја можда и најбоље осликава преливање проблема (не)рада Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање на Управни суд где Савет за борбу против корупције једноставно и прецизно констатује да ако се у најкраћем могућем року не предузму одговарајуће правне и фактичке радње које су усмерене на решавање ове проблематике Управни суд ће једноставно бити објективно спречен да функционише као суд, односно да суди у правним споровима и да врши друге послове одређене законом.

Такође, Извештај прецизно и тачно таргетира проблем у раду Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање када у својој препоруци Влади Србије наводи да је за проузроковану материјалну штету у износу од 1.616.696.557,62 динара и то само у периоду од 2019. до октобра 2023. године одговоран пре свега Управни одбор Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, чији већински састав чине чланови које бира Влада Републике Србије, те се препоручује надзор над законитошћу у

¹⁰⁰О коликим новчаним издацима, или боље речено губицима се ради добро говори податак да према усвојеном Закону о буџету Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 94/2024) за 2025. годину средства за суфинансирање и предфинансирање пројеката у оквиру Инструмента за претприступну помоћ Европске уније у 2025. години која су одобрена за читаво Министарство правде Републике Србије за 2025. годину износи 1.060.000.000,00 динара.

раду самог органа али и чланова који њиме управљају, преко Владе Републике Србије, тј. конкретно Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, с обзиром на то да је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање орган који нема свој Надзорни одбор који би самостално и интерно вршио надзор над законитошћу рада.

На основу наведеног јасно је да се кроз рад овог управног органа може препознати зачарани круг проблема јавне управе у Републици Србији. Наиме, Влада Републике Србије одређује Савет за борбу против корупције који врши контролу рада РФПИО чијим радом опет управља Управни одбор, а чији су чланови већинским делом управо кадрови које делегира опет Влада Република Србије.

2. ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Још један од органа јавне управе који се у годишњим извештајима о раду Управног суда представља као орган који великом бројем тужби због „ћутање“ управе против њега отежава рад Управног суда јесте Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности надлежан је и овлашћен да:

- по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја¹⁰¹: прати поштовање обавеза органа власти утврђених овим законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе; даје иницијативу за доношење или измене прописа ради спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја; предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада уређеног овим законом; предузима мере потребне за обуку запослених у државним органима и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја, ради делотворне примене овог закона; решава по жалби против решења органа власти којима су повређена права уређена овим законом; обавештава јавност о садржини овог закона, као и о правима уређеним овим законом; да покрене поступак за оцену уставности и законитости закона и других општих аката; издаје и ажурира приручник са практичним упутством повереник је овлашћен да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка за прекршаје предвиђене овим законом, када у поступку по жалби оцени да постоји прекршајима за делотворно остваривање права уређених овим законом, на српском језику и на језицима који су, у складу са законом, одређени као језици у службеној употреби путем штампе, електронских медија, интернета, јавних трибина и на друге начине, упознаје јавност са садржином приручника за примену закона; издаје упутство по којем се објављује информатор о раду државног органа и повереник је овлашћен да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка за прекршаје предвиђене овим законом, када у поступку по жалби оцени да постоји прекршај; обавља и друге послове одређене овим законом;

¹⁰¹ Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја ("Сл. гласник РС" бр.120/04, 54/07, 104/09, 36/210 и 105/21).

- по Закону о заштити података о личности¹⁰² да: врши надзор и обезбеђује примену овог закона у складу са својим овлашћењима; стара се о подизању јавне свести о ризицима, правилима, мерама заштите и правима у вези са обрадом, а посебно ако се ради о обради података о малолетном лицу; са прописом, о законским и другим мерама које се односе на заштиту права и слобода физичких лица у вези са обрадом података: стара се о подизању свести руковооца и обрађивача у вези са њиховим обавезама прописаним овим законом; на захтев лица на које се подаци односе, пружа информације о њиховим правима прописаним овим законом; поступа по притужбама лица на које се подаци односе, утврђује да ли је дошло до повреде овог закона и обавештава подносиоца притужбе о току и резултатима поступка који води у складу са чланом 82. овог закона; сарађује са надзорним органима других држава у вези са заштитом података о личности, а посебно у размени информација и пружању узајамне правне помоћи; врши инспекцијски надзор над применом овог закона, у складу са овим законом и сходном применом закона којим се уређује инспекцијски надзор, и подноси захтев за покретање прекршајног поступка ако утврди да је дошло до повреде овог закона, у складу са законом којим се уређују прекршаји; прати развој информационих и комуникационих технологија, као и пословне и друге праксе од значаја за заштиту података о личности; израђује стандардне уговорне клаузуле; сачињава и јавно објављује листе врста радњи обраде за које се мора извршити процена утицаја; даје писмено мишљење када сматра да би намераване радње обраде могле произвести висок ризик ако се не предузму мере за умањење ризика; води евиденцију лица за заштиту података о личности; подстиче израду кодекса поступања и даје мишљење и сагласност на кодекс поступања; обавља послове прикупљања доказа о независности и стручности правних лица, као и о непостојању сукоба интереса у поступку акредитације правних лица која контролишу примену кодекса поступања; подстиче издавање сертификата за заштиту података о личности и одговарајућих жигова и ознака и прописује критеријуме за сертификацију акредитационог тела; спроводи периодично преиспитивање сертификата; прописује и објављује критеријуме за акредитацију сертификационог тела и обавља послове прикупљања доказа о независности и стручности правних лица, као и о непостојању сукоба интереса у поступку акредитације сертификационог тела; одобрава одредбе уговора или споразума; одобрава обавезујућа пословна правила; води интерну

¹⁰² Закону о заштити података о личности ("Сл. гласник РС" бр 87/2018).

евиденцију о повредама овог закона и мерама које се у вршењу инспекцијског надзора предузимају; обавља и друге послове одређене овим законом.

На основу цитираних овлашћења и делокруга делатности Повереника јасно је да су исти заиста обимни (можда и преобимни), што се мора узети у обзир када се посматра ефикасност рада овог органа управе.

Подаци које је објавио Управни суд у свом годишњем извештају о раду за 2023. году и шестомесечном извештају о раду за 2024. годину неумољиво показују да је број предмета пред тим судом због „ћутање“ управе, а против Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у 2023. години био 1.906, док је у шест месеци 2024. године тај број био 983 тужбе.

Проблематику у раду овог органа можемо сагледати и кроз предлог измене одређених одредби Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У образложењу свог предлога наводе се јасни статистички подаци о раду овог органа.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у свом прелогу за измену закона наводи да се пре 2022. године, односно пре промене става Управног суда из јуна 2021. године¹⁰³, дакле, у периоду од 2015. године до 2021. године, просечан број жалби по основу слободног приступа информацијама од јавног значаја које је примао Повереник на годишњем нивоу од стране жалилаца из Републике Србије је био 3.627 жалби, док је укупан број свих предмета примљених на годишњем нивоу износио 5.244. Повереник наводи да је након усвајања става Управног суда од 21. јуна 2022. године само у периоду од 01.01.2022. године до 30.06.2022. године изјављено укупно 1.771 жалба по основу слободног приступа информацијама од јавног значаја, а да је након заузимања новог става тај број у периоду од 01.07.2022. године па до 31.12.2022. године износио 7.440 жалби. Дакле, у 2022. године Повереник је укупно примио 9.211 жалби, а свих новопримљених предмета у слободном приступу је био 13.285. Током 2023. године број новопримљених жалби је био 16.711, што је уз 2.983 жалбе из претходне године значило 19.694 жалбе у раду, а свих новопримљених предмета 20.801. У периоду од 01.01.2024. године до 31.10.2024. године Повереник је примио укупно 17.032 предмета у области

¹⁰³ Правни став утврђен на 101. седници свих судија одржаној дана 30.06.2021. године, <https://www.vrh.sud.rs/sr>.

приступа информацијама од јавног значаја, од тага су 8.694 жалбе, што значи да је Повереник у том периоду имао укупно 27.372 предмета у раду у области приступа информацијама, од тога 17.785 жалби.

На основу изнетих статистичких података сам Повереник констатује да број нерешених предмета и жалби прогресивно расте, што осим озбиљних финансијских последица по јавни буџет значајно отежава и остваривање права лица којима је право стварно и озбиљно угрожено.

Према ставу Повереника осим одлуке Управног суда од 21.06.2023. године, један од главних разлога који је допринео стварању тј. нагомилавању великог броја предмета по основу слободног приступа информацијама од јавног значаја и „ћутања“ управе тим поступцима је злоупотреба тог права, како тог Повереник наводи.

Одлуком Управног суда од 21.06.2023. године потврђен је правни став који је утврђен на 101. седници свих судија који позивајући се на одредбу члана 85. став 6. Закона о општем управном поступку гласи да у случајевима да жалба жалиоца буде одбачена или одбијена или пак жалилац одустене од жалбе, трошкове другостепеног поступка сноси жалилац, али ако жалба буде усвојена, трошкове другостепеног поступка сноси орган који је одлучивао у првом степену.¹⁰⁴

Наиме, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја одредбом члана 1. прописано је да се тим законом уређују се права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва. Ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, овим законом установљављен је Повереник за информације од јавног значаја као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности. У сврху омогућавања остварења интереса јавности да зна, сви органи јавне власти треба да јавно објављују и тиме јавности учине доступним све информације о свом раду које се, у складу са одредбама овог закона, сматрају информацијама од јавног значаја. Одредбом члана 2. истог закона прописано је да је информација од јавног значаја, у смислу овог закона, информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду

¹⁰⁴Пресуда Управног суда 12.У.бр.16603/19 од 03.03.2020. године.

или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. Да би се нека информација сматрала информацијом од јавног значаја није битно да ли је извор информације орган јавне власти или које друго, лице, није битан носач информација (папир, трака, филм, електронски медији и сл.) на коме се налази документ који садржи информацију, датум настанка информације, начин сазнавања информације, нити су битна друга слична својства информације. Одредбом члана 5. истог закона прописано је да свако има право да му буде саопштено да ли орган власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно да ли му је она иначе доступна и да свако има право да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, право на копију тог документа, као и право да му се, на захтев, копија документа упути поштом, факсом, електронском поштом или на други начин.

У пракси, долази до тога да грађани, организације и друга лица преко својих ангажованих пуномоћника из реда адвоката од установа јавне управе захтевају достављање одређених информација од јавног значаја. Због различитих разлога које смо раније помињали често се дешава да јавна управа не одговори благовремено на те захтеве, а у складу са одредбама Закона о општем управном поступку. Ту настаје „ћутање управе“ у првом степену. Затим, због тога тражилац информације преко свог пуномоћника из реда адвоката изјављује жалбу Поверенику. Уколико Повереник не одговори у законском року од 60 дана долази до „ћутања“ управе и у другом степену, што представља основ за покретање управног спора због „ћутања“ управе.

Илустрације ради, тј. ради бољег разумевања финансијских последица по јавни буџет, у извештају Повереника за 2023. годину који је поднет Народној скупштини наводи се следеће: у току 2023. године Повереник је примио 5.455 накнадних захтева у смислу члана 19. Закона о управним споровима (од чега само од 01.8.2023. до 31.12.2023. године 4.554 захтева), за поступање Повереника као другостепеног органа и доношење решења у додатном року од седам дана. Иако је Повереник успео да реши већи део тих захтева у законом предвиђеном року, значајан део није успео, па је то резултирало чињеницом да је Управном суду поднето чак 1.864 тужбе због „ћутања“ управе, тј. Повереника. Уколико се утврди да су те тужбе основане, Повереник ће бити обавезан да плати из буџета Повереника износ од 69.201.000,00 динара (1864 x (минимум) 37.125,00

динара по важећој адвокатској тарифи и то 24.750,00 динара за састав тужбе и 12.375,00 динара за састав образложеног поднеска), што по средњем курсу евра на дан писања овог извештаја износи 590.502,60 евра. То је податак само за 2023. годину.

Поред тога, процена је Повереника, имајући у виду тренд започет у 2022. години па до данас, да ће институција Повереника за пет година имати у раду активних и нерешених предмета пренетих из претходних година између 50.000 и 80.000, у случају да се проблем злоупотребе права не реши на адекватан начин. Излишно је говорити о томе да ће то онеспособити функционисање институције Повереника, угрозити остваривање и заштиту не само права на приступ информацијама, већ и права на заштиту података о личности. Додатно, то ће отежати и рад Управног суда, који је такође у јако тешкој ситуацији због драстичног повећања броја тужби, а што ће за последицу имати јако отежан приступ правди са свим последицама које то носи, укључујући и положај Републике Србије у предприступним преговорима за придруживање Европској унији, посебно по питању поглавља 23 (правосуђе и основна права).

Овде је веома важно напоменути да су ови подаци дати само на основу података добијених од Повереника, да је број тих тужби и већи, јер Управни суд касни са достављањем тужби на одговор Поверенику некад и по неколико месеци, јер је и Управни суд преоптерећен, с обзиром на то да је само у току 2022. и 2023. године примио око 110.000 тужби због ћутања управе.

Такође, важно је имати у виду и како трошкови на име заступања у управном спору по тужбама против Повереника прогресивно расту, односно по тужбама због „ћутања“ Повереника. То у скоријој будућности може довести до „блокирања“ рачуна Повереника, а што последично у потпуности може угрозити рад институције Повереника, као независног органа који штити два Уставом зајемчена људска права – право на заштиту података о личности¹⁰⁵ и право на обавештеност.¹⁰⁶

Фрапантан податак представља чињеница да су исплаћени трошкови управног спора из буџетских средстава Повереника по годинама: у 2022. години износ од 424.626,00 динара; у 2023. години износ од 582.064,00 динара; у 2024. години (закључно

¹⁰⁵ Устав Републике Србије, члан 42.

¹⁰⁶ Устав Републике Србије, члан 51.

са датумом 14.11.2024. године) износ од 2.354.357,00 динара, што укупно даје износ од 3.361.047,00 динара. Највећи део тог износа исплаћен је у поступцима због „ћутања“ управе.

Према подацима Повереника, ажурираним на дан 15.11.2024. године Повереник је обавезао првостепене органе да на име трошкова поступка по жалби због „ћутања“ управе плате износ од чак 62.988.875,00 динара.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Правни систем Републике Србије је увек пратио пре свега развој европских законодавстава тј. правних система. Слободно се може рећи да је Србија једна од првих земаља у Европи која је у свој правни систем увела принцип поделе власти на законодавну, извршну и судску. Томе је умногоме допринела чињеница да се држава дуго налазила под окупацијом Отоманске империје и да није имала свој изворни правни систем. Зато се након ослобођења одмах приступило кодификацији права као најбитнијем стубу једне државе. Кодификовањем права се пре свега прописује активно понашање државе и сваког грађанина који подлеже том правном систему. Међутим, још са самог почетка 20. века наш тадашњи законодавац је уочио проблем пасивног понашања органа управе, тј. „ћутања“ управе. Уређивању те проблематике се по први пут званично приступило 1922. године за време Краљевине Југославије када је институт „ћутања“ управе по први пут формулисан и прописан. Од тада, институт се развијао заједно са правним системом као целином, органски пратећи развој и еволуцију самог друштва и друштвених ситуација и проблематика.

Теоријско-правна схватања института „ћутања“ управе су бројна. Оно се може посматрати као *усвајајући акт*, где се појава „ћутања“ управе посматра као усвајање управног захтева, може се посматрати као *негативан акт* где се „ћутање“ управе посматра као да је управни орган донео одбијајућу одлуку, а постоји и *мешовити принцип* где у случају „ћутања“ управе аутоматски долази до преноса надлежности на други орган или суд за који се очекује да управни захтев реши, тј. да прекине ћутање.

Природа и особине института „ћутања“ управе се могу добро сагледати кроз лупу два начела, тј. принципа која прописује важећи Закон о општем управном поступку, а то су начело законитости и начело предвидивости. Начело законитости обавезује јавну управу да обављање послова из своје делатности обавља у три фазе и то: прва, утврђивање чињеничног стања; друга, подвођење тог чињеничног стања под одговарајућу правну норму; трећа, да се на основу тога донесе управни акт, односно решавање конкретне управне ствари. Дакле, да би рад јавне управе био законит по овом начелу се подразумева и решавање управне ствари, односно доношење одговарајуће

формалне одлуке. Начело предвидивости са друге стране подразумева очекивање одређене извесности остваривања одређених права, дакле, када странка иницира неки управни поступак по основу свог управног захтева легитимно очекивање странке је да управни орган по том захтеву и поступи, тј. донесе своју одлуку.

Наш законодавац се одлучио за принцип двостепеног управног одлучивања у претежном делу, мада постоје и законски случајеви управног одлучивања у једном степену, али је у сваком случају прописана могућност судске контроле рада управе покретањем управног спора. На тај начин је омогућено сваком органу управе да одлучује у складу са својим дискреционим овлашћењима, али законодавац ипак није одступио од фундаменталног принципа да ипак на крају о заштити права грађана као крајна инстанца мора одлучивати суд.

Управо кроз рад Управног суда може се сагледати ефикасност и неефикасност управе у Републици Србији. Овим радом је предочена проблематика у раду тог суда на еклатантан начин, конкретно, кроз његове извештаје о раду.

Почнимо само од чињенице да се због огромног броја предмета која за предмет имају „ћутање“ управе морао увести посебан судски уписник „У ћу“ за те предмете. Затим, да је према Годишњем извештају о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара до 31. децембра 2023. године сваки судија понаособ у раду имао просечно 112,30 предмета само те материје, док је просечан број предмета у раду са ознаком „У ћу“ по судији на крају извештајног периода био 1213,90 предмета. Поражавајући подаци приказани су и у Шестомесечном извештају о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара до 30. јуна 2024. године у којем се наводи да је сваки судија понаособ у раду имао просечно 50,44 предмета, док је просечан број предмета у раду са ознаком „У ћу“ по судији на крају извештајног периода био 1540,23 предмета.

Осим теоријског разматрања проблема института „ћутања“ управе, кроз податке који су изнети у раду можемо јасно препознати и његову практичну тј. материјалну проблематику. Сам податак да је због „ћутања“ управе само Републички

фонд за пензијско и инвалидско осигурање у периоду од 2013-2023. године имао губитак од 911.000.000,00 динара, а са додатним „пратећим“ трошковима износ од преко 1.000.000.000,00 динара довољно говори о томе колико је јавна управа у Републици Србији неефикасна.

Анализом примене института „ћутања“ управе у пракси можемо доћи до закључка да сам институт не остварује своју сврху. Наиме, главни циљ овог института је тај да управу учини ефикаснијом и одговорнијом, али је што због нестручног и несавесног рада управе, што због других објективних разлога довео до тога да држава губи милионске износе свакодневно који се у крајњем сви исплаћују из буџета Републике Србије.

Законодавац је препознао тај проблем па је у пракси на разне начине покушао да га реши. Један од начина је пренос јавних овлашћења на друге приватне субјекте који добијају јавна овлашћења, како је то случај нпр. са јавним бележницима, јавним извршитељима, адвокатима којима је најновијим изменама закона омогућено да врше упис и промене у Служби за катастар непокретности, затим ту је свакако и сам поступак дигитализације јавне управе. Међутим, све то иде споро.

Аутор је става да се уз даљу дигитализацију управе мора наставити и поступак растеређивања јавне управе на тај начин што ће се другим субјектима, по правилу приватним, преносити јавна овлашћења која су према садашњем законодавству у монополу јавне управе. Наравно, то мора подразумевати и стриктну контролу тих субјеката (као и материјалну и кривичну одговорност) од стране преосталог дела јавне управе, али сада у смањеном и по државу јефтинијем обиму.

Ово је из разлога што својим (не)радом јавна управа деценијама упорно доказује да је и поред свог монопола она класичан губитник за државу у материјалном смислу. Једноставно, управни апарат је за државу величине Републике Србије и у складу са бројем становника преобиман и неефикасан.

ЛИТЕРАТУРА ПРАВНИ ИЗВОРИ ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Литература:

1. Бранислав Фатић, „Да ли је нашем управном праву потребна установа 'ћутања администрације“, Самоуправљање, бр. 10/1975.
2. В. Цуцић, *Управни спор пуне јурисдикције - модели и врсте* - објављена докторска дисертација, Београд 2015.
3. Dario Đerđa, „*Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu*“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1/2013.
4. Драган Милков, *Управно право II: управна делатност*, Нови Сад 2017.
5. Д. Милков и Р. Радошевић, *Начело предвидивости у управном поступку*-оригинални научни рад, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад 2020. година.
6. Ivan Matović, „*Neki aspekti zaštite protiv šutnje administracije*“, Zbornik Više upravne škole u Zagrebu, бр. 11/1982
7. J.Appleton, *Traite elementaire de contentieux administratif*, Paris, 1927.
8. Л. Диги, *Преображају јавног права*, Београд, 1929.
9. Миомир. М. Баровић, *УПРАВНИ СПОР са коментаром Закона о управним споровима и судском праксом*, “Службени гласник” Београд, 2004.
10. М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2014.
11. М. Рапајић, Дејан Логарушић, *Начело законитости управе*, прегледани научни рад, Зборник радова Правног факултета у Нишу | Број 101 | Година LXIII | 2024, Ниш 2024.
11. М. Стојановић, *Судска контрола аката управе - Аустрија, Енглеска, Француска, Италија, Савезна Република Немачка, Сједињене Америчке Државе* -, Београд 1963.
12. Н. Бачанин, *Управно право*, Крагујевац, 2000.
13. Н. Миленковић, *Правна средства у управном спору*, објављена докторска дисертација, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш 2020.
14. П. Димитријевић, *Управно право*, пето издање, Ниш 2019.
15. P.Duez - G. Debeure, *Traite de droit administratif*, Paris, 1952.
16. Ратко С. Радошевић, *Управни спор због ћутања управе*, стр. 1971-1986.
17. R.Odent, *Contentieux administratif, I, Les cours de droit*, Institut d Etudes politiques, Paris 1965/66.
18. Република Србија, Управни суд, Су III-20 2/24-4, *Годишњи извештај о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара до 31. децембра 2023. године*.

19. Република Србија, Управни суд, Су III-20 6/24-5, *Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара до 30. јуна 2024. године.*
20. Република Србија, Влада Републике Србије, Савет за борбу против корупције, 72 Број: 021-7248/2024 од 29. јул 2024. године *Извештај о положају Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање као туженог у огромном броју управних спорова због ћутања управе пред Управним судом у периоду 2013-2023. године.*
21. Стеван Лилић, *Управно право, Управно процесно право*, осмо издање, Правни факултет Универзитета у Београду.

Правни извори

1. Републике Србије ("Службени гласник РС" бр. 98/2006 и 115/2021 и Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије - Амандмани I - XXIX - "Сл. гласник РС", бр. 16/2022);
2. Закон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС).
3. Закон о управним споровима ("Сл. гласник РС", бр. 111/2009).
4. Закон о управном спору Републике Словеније-ЗУС Републике Словеније „Урадни лист Републике Словеније“ бр. 105/2006, 62/2010.
5. Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116 од 22. децембра 2008, 104 од 16. децембра 2009, 101 од 29. децембра 2010, 31 од 9. маја 2011 - др. закон, 78 од 19. октобра 2011 - др. закон, 101 од 30. децембра 2011, 101 од 20. новембра 2013, 40 од 7. маја 2015 - др. закон, 106 од 21. децембра 2015, 13 од 19. фебруара 2016, 108 од 29. децембра 2016, 113 од 17. децембра 2017, 65 од 24. августа 2018 - УС, 87 од 13. новембра 2018, 88 од 15. новембра 2018 - УС).
6. Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава ("Службени гласник РС", број 101 од 20. новембра 2013.).
7. Закон о Државном савету и управним судовима „Службене новине“, бр. 111/1922, члан 22.
8. Закон о управним споровима ФНРЈ.
9. Закон о управним споровима Републике Хрватске-ЗУС Републике Хрватске „Народне новине“ бр. 20/10, 143/12 и 152/14)
10. Закон о управните спорови-ЗУС- Република Македонија „Службени весник на Република Македонија“ бр. 62/2006, 150/2010.
11. Закон о буџету Републике Србије („Сл. гласник РС", бр. 94/2024)
12. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ("Сл. гласник РС" бр.120/04, 54/07, 104/09, 36/210 и 105/21).
13. Закон о заштити података о личности ("Сл. гласник РС" бр 87/2018).
14. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2015.

15. Verwaltungsverfahrensgesetz – VwGVG, „*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*“, nr. 33/2013, 122/2013, 82/2015.

Интернет извори

1. <http://www.up.sud.rs/cirilica/arhivaizvestaja>
2. <https://www.paragraf.rs/propisi>
3. <https://www.vrh.sud.rs/sr>
4. <https://www.up.sud.rs/lat/izvestaji-o-radu/>
5. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji>
6. Elements of Public Administration Reform in Serbia, Civil Service Council, Belgrade, 2002; Modernising Government, <http://www.archive.official-documents.co.uk>, 1999.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Марко Вучковић

Број индекса: 25/2020

Изјављујем

Да је мастер рад под насловом

ЋУТАЊЕ УПРАВЕ-НОРМАТИВНИ ОКВИР И СТАЊЕ У ПРАСКИ

- Резултат сопственог истраживачког рада;
- Да мастер рад у целини, а ни у деловима није био предложен за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- Да су резултати коректно наведени и
- Да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Косовској Митровици,

28/03/2025

Потпис аутора

