

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / REVIEW ARTICLE

Примљен: децембар 2010

Received: December 2010.

Сања Голијанин

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

ПРАВНА ЗАШТИТА ГРАЂАНА У СЛУЧАЈУ „ЋУТАЊА УПРАВЕ“

Институт „ћутања управе“ привлачио је и несмањеним интензитетом и данас привлачи пажњу, не само домаће, већ и стране правне мисли. Неактивност органа јавне управе за собом повлачи бројне штетне посљедице, прије свега, за странке у управном поступку. С друге стране, дуго трајање поступака или, пак, недоношење одлука у законским роковима од стране управе може имати за посљедицу и самовласно остваривање права грађана.

Све то, указује на потребу континуираног и досљедног разматрања правних механизма заштите грађана у случају „ћутања управе“. У раду, изложена су постојећа нормативна рјешења којима се грађанима омогућава заштита у случајевима недоношења управних и других појединачних аката, а на основу којих они остварују своја права и правне интересе, која им по закону и на законима заснованим прописима припадају. Такође, указано је на одређене пропусте и недоречености у правној регулацији другостепеног управног поступка и поступка по тужби због „ћутања управе“ и предложено садржинско употпуњавање домаћег законодавства у наведеној области, као и увођење нових процесних механизма, с циљем квалитетније и ефикасније правне заштите грађана у случају „ћутања управе“. У раду, аутор се користио нормативним, историјским и компаративним методом.

Кључне ријечи: Ћутање управе; Жалба због ћутања управе; Тужба због ћутања управе.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

„Ћутање управе“ представља специфичан правни институт чији се смисао огледа у неблагоприятном доношењу, односно недоношењу управних аката.¹ Начелно, „ћутање управе“ може се јавити у четири облика: код доношења првостепених управних аката, код доношења другостепених управних аката, код извршења правноснажних судских пресуда донесених у управном спору, и код издавања јавних исправа.

Правна заштита грађана у случају „ћутања управе“ у Републици Српској обезбијеђена је одредбама Закона о општем управном поступку² и одредбама Закона о управним споровима,³ као и низом посебних закона којима се уређују поједине управне области. Тако, ЗУП поставља основно правило и полазиште у уређењу правне заштите грађана од „ћутања управе“. Законом је предвиђена дужност доношења и достављања првостепеног управног акта у одређеним роковима. Недоношење првостепеног акта од стране надлежног органа у законском року против кога је жалба допуштена, правно се третира као одбијање захтјева странке, што странки даје могућност изјављивања жалбе због „ћутања управе“.⁴

Странка ужива правну заштиту и у случају недоношења првостепеног акта против кога жалба у управном поступку није допуштена, као и у случају недоношења другостепеног управног акта. Настављајући основни систем правне заштите странака у случају „ћутања управе“, ЗУС-ом је предвиђена начелна могућност подношења тужбе и покретања управног спора и када надлежни орган о захтјеву, односно о жалби странке није донио одговарајући управни акт.⁵ Законодавац уређује услове који морају бити ис-

¹ „Ћутање управе“ термин је који је устаљен у судској пракси за недоношење управних аката од стране органа управе. Међутим, када су у питању остале организације које поступају по Закону о општем управном поступку, у случају недоношења њихових аката у судској пракси углавном се употребљава термин „ћутање администрације“. За термин „ћутање управе“ определијели смо се уважавајући чињеницу да се израз администрација у новије вријеме у нашем законодавству готово увијек замјењује појмом управа.

² Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07 и 50/10.

³ Закон о управним споровима – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 109/05.

⁴ Вид. ЗУП, чл. 206.

⁵ ЗУС, чл. 8.

пуњени да би се спор због „ћутања управе“ могао водити, као и поступак суда и одлуку коју он у том спору доноси, те прописује правне посљедице пасивног непоступања по правоснажној судској пресуди.

Према томе, основни систем правне заштите странака у случају „ћутања управе“ у законодавству Републике Српске заснива се на могућности и праву странке на изјављивање жалбе у управном поступку, односно на подношење тужбе надлежном суду. Међутим, законодавна регулатива поменутог института садржи бројне празнине. Циљ овога рада је да се, путем разматрања постојећих правних механизма заштите грађана у случају „ћутања управе“, укаже на извијесне пропусте законодавца те, у складу с тим, на могућа нормативна рјешења којима би се грађанима омогућила квалитетнија и ефикаснија заштита у случају „ћутања управе“.

2. ПОЈАМ И ПРАВНИ МОДАЛИТЕТИ „ЋУТАЊА УПРАВЕ“

У правној теорији, „ћутање управе“ дефинише се у ужем и ширем смислу. У ужем смислу, „ћутање управе“ схвата се као пропуштање законом прописаних рокова у управном поступку за доношење управних аката од стране надлежних органа. У ширем смислу, „ћутање управе“ представља пропуштање законских рокова за предузимање свих облика управне дјелатности.⁶ „Ћутање управе“ у ужем смислу представља класично схватање овог правног института. У том смислу, изјаснила се и судска пракса, иако се такво схватање појма „ћутања управе“ ограничава само на један, најважнији сегмент у раду управе, а то је доношење управних аката.⁷

Полазећи од правног дејства које различити правни прописи придају „ћутању управе“, могуће је разликовати три модела правне регулације поменутог института. Према првом моделу, „ћутање

⁶ Вид. П. Димитријевић, *Одговорност управе за нечињење, са посебним освртом на „ћутање управе“*, Источно Сарајево 2005, 56–57; М. Рађеновић, *„Ћутање управе“ у југословенском праву*, магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 1988, 2.

⁷ „У поступку административног извршења постоји ћутање управе ако се не донесе закључак о дозволи извршења по захтјеву странке“ (ВСХ, Ус. бр. 772/81, од 11. новембра 1981), док нема ћутања управе ако органи управе не спроведу управне радње одређене закључком о дозволи извршења рјешења ради његовог извршења. Такво понашање је пропуштање управе и представља „незакониту радњу против које је обезбијеђена правна заштита пред општинским судом.“ (Одлука ВСХ, Ус. бр. 1865/79, од 28. новембра 1979) Наведено према: П. Димитријевић, 56.

управе“ правно се третира као одбијање захтјева, односно жалбе странке, тј. као доношење негативног управног акта. Према другом, „ћутање управе“ правно се третира као да је захтјев странке усвојен, тј. као да је донијет позитиван управни акт. И, трећи модел, „ћутање управе“ сматра разлогом за преношење надлежности за одлучивање на други орган, а по захтјеву странке. Сва три правна модалитета института „ћутања управе“, по правилу, комплементарно егзистирају у оквиру истог правног система, с тим да је један од њих основни, а остали допунски.⁸

Првонаведени модел правне регулације института „ћутања управе“ представља доминантан модел у већини правних система, а примијењен је и у правном систему Републике Српске, с обзиром на чињеницу да га заступа важећи Закон о општем управном поступку и Закон о управним споровима. Законодавац полази од правне фикције да је орган управе одлучио о захтјеву (жалби) странке и донио управни акт, уз необориву претпоставку да је тим управним актом захтјев, односно жалба странке одбијена.⁹ Негативност управног акта фингира се искључиво с циљем заштите странака којима је у том случају правна заштита омогућена изјављивањем жалбе хијерархијски вишим органима управе, односно подношењем тужбе надлежном суду, али и с циљем заштите јавног интереса, јер такви акти не могу произвести штетне последице у стварности.¹⁰

⁸ П. Димитријевић, 60–62.

⁹ Идеја да „ћутање управе“ има карактер одбијања захтјева странке настала је у француском управном праву. О овоме, више вид. у: И. Крбек, *Управно право ФНРЈ*, књ.1, Београд 1955, 261; П. Димитријевић, 169–171; М. Рађеновић, 32–35.

¹⁰ И, поред чињенице да је овај модел правне регулације „ћутања управе“ прихваћен у већини правних система као основни (поред осталог, у правним системима држава насталих на подручју бивше СФРЈ), постоје бројни приговори наведеном концепту. Истиче се, да је правни положај странке, по протеклу рокова за рјешавање, знатно слабији од оног у коме би се странка налазила у тренутку подношења захтјева или пак његовог одбијања, јер је непотребно изгубила вријеме, претрпјела евентуалну штету и сл. С друге стране, управа је у бољој позицији јер није губила вријеме и енергију на рјешавање захтјева, односно жалбе странке, нити је имала икаквих материјалних трошкова. Такође, упозорава се и на логичку и правно-техничку неодрживост узрочно-посљедичног повезивања „ћутања“ управе са одбијањем захтјева странке, јер се тиме ствара правна фикција која није у интересу странке већ искључиво управне власти. Најоштрије критике упућене поменутом моделу „ћутања управе“ су да се њиме заправо легализује незаконито „поступање“ управе. – Вид. П. Димитријевић, 64–67; I. Matović, „Neki aspekti zaštite protiv 'šutnje administracije““, *Zbornik Više Upravne škole u Zagrebu* 11/1982, 165–172.

Концепт „ћутања управе“ као доношење позитивног управног акта полази од претпоставке да је протеком законских рокова у којима је управа била дужна да донесе рјешење по захтјеву странке, па то није учинила, захтјеву странке удовољено.¹¹ Заговорници овог правног модалитета „ћутања управе“ као основног, сматрају да је у питању савремени и ефикасни концепт ћутања управе којим се настоји дисциплиновати управа, те учинити одговорнијом.¹² Мишљења смо, да би овај концепт „ћутања управе“, уколико би се увео у правни систем као основни, нарушио објективну правну сигурност, јер би протеком законских рокова за рјешавање и неосновани захтјеви грађана временом били одобрени у фиктивном акту. Истовремено, тиме се нарушава и начелна једнакост странака у управном поступку, јер су могуће различите судбине истовјетних захтјева у случају када управа „ћути“ (позитивно рјешење) или, пак, донесе негативно рјешење у року.

Према трећем правном модалитету института „ћутања управе“, уколико орган управе „ћути“, односно не донесе одлуку у законом предвиђеним роковима, долази до преноса надлежности за одлучивање на неки други орган који може бити хијерархијски виши орган управе или неки други државни орган (нпр. суд), а по захтјеву странке. Таква могућност, поред осталих, предвиђена је одредбама ЗУС-а РС којим су регулисане правне посљедице пасивног непоступања по правоснажној судској пресуди.¹³

¹¹ Овај концепт „ћутања управе“, као основни прихваћен је у италијанском праву након реформе уведене Законом бр. 80, *Gazzetta Ufficiale*, No. 111, од 14. маја 2005. О овоме, више вид. у: М. Šikić, „Primjena правних фикција у институту заштите грађана од ‘шутње управе‘“, *Zbornik radova Правног факултета у Splitu* 1/2008, 158 фн. 34.

¹² Према њиховом мишљењу, концепт „ћутања управе“ као доношење позитивног акта превентивно дјелује, јер онемогућава настанак штетних посљедица по странку због пропуштања саме управе да обавља своју дјелатност. Истиче се, да се на тај начин доприноси и економичности и ефикасности управног поступка, с обзиром на претпоставку да је донијет позитиван акт, односно да је странки признато њено право из захтјева, што опет са своје стране доприноси растерећењу другостепених органа те управних судова. – Вид. П. Димитријевић, 60, 266; V. Ivančević, „Правна заштита грађана код ‘шутње администрације‘“, *Anali Правног факултета у Beogradu* 4/1954, 418.

¹³ Вид. ЗУС, чл. 52.

3. ПРАВНА ЗАШТИТА У СЛУЧАЈУ „ЋУТАЊА УПРАВЕ“ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Грађани најчешће остварују своја права и правне интересе који им припадају на основу закона и на њима заснованим прописима, на основу конкретних управних аката које доносе надлежни органи у управном поступку. Стога, ЗУП-ом су с циљем заштите права странака прописани рокови за доношење и достављање првостепеног управног акта (мјесец дана у једноставнијим управним стварима, односно два мјесеца у сложенијим управним стварима).¹⁴ Уколико орган против чијег је управног акта допуштена жалба, не донесе и не достави акт странки у законом утврђеном року, законодавац је обезбиједио правну заштиту странке на темељу правне фикције да је управни акт донијет, и претпоставке да је њиме захтјев странке одбијен.¹⁵ Странка тиме стиче право на изјављивање жалбе другостепеном органу чим протекну законом прописани рокови за доношење и достављање првостепеног акта.¹⁶

Поступање другостепеног органа по жалби изјављеној због „ћутања“ првостепеног органа регулисано је одредбама чл. 231. ЗУП-а. Поступајући по таквој жалби, другостепени орган је дужан затражити од првостепеног органа да му саопшти разлоге због којих акт није донио у законском року. Цијенећи изнијете разлоге, другостепени орган ће уколико сматра да су разлози оправдани или, пак, да акт није донијет у законском року усљед кривице странке, одредити првостепеном органу нови рок за доношење одговарајућег акта, који не може бити дужи од мјесец дана. Уколико

¹⁴ Дужност доношења и достављања рјешења у одређеним роковима предвиђена је у поступцима који се покрећу по захтјеву странке и у поступцима који се покрећу по службеној дужности ако је то у интересу странке. Законодавац, међутим, није прописао рокове за одлучивање у поступцима покренутим по службеној дужности. – Вид. ЗУП, чл. 206, ст.1.

¹⁵ ЗУП, чл. 206, ст. 2. Начин заштите странке у случају „ћутања“ првостепеног органа против чијег акта жалба није допуштена, као и у случају „ћутања“ другостепеног органа, регулисан је одредбама ЗУС-а, и биће изложен у наставку рада.

¹⁶ Занимљиво је напоменути, да странка није везана општим роком за изјављивање жалбе од 15 дана, већ може изјавити жалбу све док постоји „ћутање управе“. Дакле, протеком рока у коме је надлежни орган био дужан да донесе рјешење и достави га странки, странка стиче право на правну заштиту и од ње зависи хоће ли и када то своје право искористити.

разлоге за недоношење првостепеног акта сматра неоправданим, другостепени орган ће затражити од првостепеног органа да му достави списе предмета. Ако на основу списка предмета може ријешити управну ствар, другостепени орган ће донијети своје рјешење. У противном, дужан је сам спровести поступак и ријешити ствар. Рјешење другостепеног органа је коначно.¹⁷

Из наведеног, произлази да је правна регулација поступања другостепеног органа по жалби изјављеној због „ћутања“ првостепеног органа оптерећена бројним празнинама и недореченостима. Прије свега, нејасно је да ли странка предаје жалбу првостепеном или непосредно другостепеном органу. Иако је правило да се жалба предаје првостепеном органу код кога се налазе списи предмета и који има одређена овлашћења у вези са жалбом, када је у питању жалба због „ћутања управе“, чини се да је примјереније заузети став о предаји жалбе непосредно другостепеном органу. Такође, потребно је да, с циљем ефикаснијег одлучивања другостепеног органа, законодавац у РС прецизира и рок у коме је другостепени орган дужан затражити од првостепеног органа да му саопшти разлоге недоношења акта у прописаном року, као и рок у коме је првостепени орган дужан да их достави. Треба истаћи, да су поменути рокови предвиђени законима о управном поступку Федерације БиХ, Брчко Дистрикта БиХ и Босне и Херцеговине.¹⁸ Законом о управном поступку РС није регулисан ни поступак другостепеног органа уколико првостепени орган у накнадно остављеном року донесе управни акт (рјешење). Неки правни теоретичари сматрају, а томе у прилог говори и судска пракса,

¹⁷ Законом је предвиђена и изузетна могућност да другостепени орган спровођење поступка наложи првостепеном органу, али само ако ће се на тај начин поступак брже и економичније спровести. И у том случају, другостепени орган ће на основу података које је првостепени орган прикупио и доставио у одређеном року, сам ријешити управну ствар. – ЗУП, чл. 231, ст. 2.

¹⁸ У Федерацији Босне и Херцеговине, Брчко Дистрикту и на нивоу БиХ, другостепени орган дужан је одмах, а најкасније у року од три дана од дана пријема жалбе затражити од првостепеног органа да му достави све списе предмета и писмено саопштење о разлозима недоношења рјешења у року, а првостепени орган је дужан поступити по том тражењу у року који не може бити дужи од пет дана. – Вид. Закон о управном поступку, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02, 12/04, 88/07 и 93/09, чл. 234, ст. 1; Закон о управном поступку, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 2/98 и 48/99, чл. 243, ст. 1; Закон о управном поступку, *Службени гласник Брчко Дистрикта БиХ*, бр. 3/00, 5/00, 9/02, 8/04, 25/05, 8/07, 10/07, 19/07, 2/08 и 36/09, чл. 227, ст. 1.

да ће другостепени орган у том случају закључком обуставити поступак по жалби.¹⁹

Потребно је, још, истаћи да закон садржи правне празнине и у погледу поступања другостепеног органа у ситуацији када треба сам ријешити управну ствар, а поводом жалбе због „ћутања управе“. Уколико другостепени орган сматра да је захтјев странке основан, уважиће га и донијети позитивно рјешење. Међутим, питање је како ће поступити уколико на основу резултата поступка оцијени да је захтјев неоснован, односно да је потребно донијети негативно рјешење. Постоје схватања, да у том случају другостепени орган треба жалбу странке одбити,²⁰ иако се тиме, како аргументовано истичу поједини правни писци, легализује нерад и противправно понашање првостепеног органа.²¹

И, другостепени орган је правно обавезан на рјешавање у одређеном року. Законом је прописан максималан рок од два мјесеца за доношење и достављање странки рјешења по жалби.²² Отвара се, међутим, питање на који начин се рачуна рок за одлучивање другостепеног органа по жалби због „ћутања“ првостепеног органа. Како је већ речено, другостепени орган дужан је по пријему такве жалбе затражити од првостепеног органа да му саопшти разлоге због којих рјешење није донио у прописаном року. Уколико су ти разлози по оцјени другостепеног органа неоправдани, он је дужан сам ријешити управну ствар, те се дво-мјесечни рок за доношење и достављање другостепеног рјешења рачуна од дана предаје жалбе. Уколико је, пак, другостепени орган разлоге за недоношења акта у прописаном року оцијенио оправданим или је пропуштање рока приписао кривици странке, оставља првостепеном органу нови рок за рјешавање. Према неким схватањима, почетак рока од два мјесеца у коме је другостепени орган дужан донијети рјешење по жалби, почиње тећи од истека

¹⁹ Н. Бачанин, *Управно право*, Крагујевац 2000, 470; В. Бачић, З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд 1989, 315.

²⁰ Уколико другостепени орган сматра да на основу списка предмета и чињеничног стања утврђеног у поступку захтјев странке треба одбити, односно да треба донијети негативно рјешење, он ће изједначити фиктивни негативни акт с негативним актом којег треба донијети, те жалбу одбити. – Вид. М. Рађеновић, 63; М. Костић, „Ћутање управе“ и остваривање права и интереса странака“, *Правни живот* 10/1998, 146.

²¹ О овоме, више вид. у: П. Димитријевић, 64–66; I. Matović, 165–169.

²² Посебним прописима рок се може скратити, али не постоји могућност да се одреди рок који би био дужи од два мјесеца. – Вид. ЗУП, чл. 232, ст. 1.

тог накнадно остављеног рока за одлучивање првостепеног органа. Према неким, пак, рок почиње тећи од дана предаје жалбе, што сматрамо цјелисходнијим рјешењем, рјешењем које је више у интересу странака. Уколико у прописаном року другостепени орган не одлучи о жалби странке, она има право да поднесе тужбу и покрене управни спор због „ћутања управе“.

С циљем свеобухватнијег разматрања правне заштите грађана у случају „ћутања управе“, осврнућемо се у кратким цртама и на посебан облик „ћутања управе“ – ћутање управе при издавању јавних исправа, јер је и у таквим ситуацијама правна заштита грађана обезбијеђена одредбама ЗУП-а.²³ Органи јавне управе имају правну обавезу да о подацима садржаним у службеним евиденцијама које воде, правним субјектима на њихов захтјев издају одговарајуће исправе по правилу истог дана када је странка затражила издавање исправе. Крајњи рок за испуњење ове дужности органа је осам дана од дана подношења захтјева за издавање јавне исправе, осим ако је прописом који регулише односну службену евиденцију другачије одређено. Дакле, законом је утемељено право странке да јој се издају исправе о подацима о којима орган води службену евиденцију. Странка такво право има и у случајевима када је обавеза издавања исправе за неки орган прописом посебно предвиђена, иако о траженим подацима он иначе није дужан да води службену евиденцију.²⁴ Рок за издавање исправе о подацима о којима орган не води службену евиденцију је 15 дана од дана подношења захтјева странке.

Није ријеткост да правно обавезан орган на захтјев странке одговори „ћутањем“, односно не изда странки у законском року захтијевану јавну или другу исправу, нити донесе и достави странки рјешење о одбијању захтјева за издавањем одговарајуће исправе. У том случају, странка може изјавити жалбу јер закон фингира правну претпоставку да је њен захтјев за издавање исправе одбијен.²⁵ Треба истаћи, специфичност овог „ћутања“ је у томе

²³ ЗУП, чл. 159–160. Јавна исправа је свака исправа коју у прописаној форми и у границама своје надлежности издају државни органи, односно недржавни субјекти којима су законом повјерена јавна овлашћења. – П. Кунић, *Управно право*, Бања Лука 2010, 444.

²⁴ З. Томић, *Опште управно право*, Београд 2009, 293.

²⁵ Управа може да „ћути“ и у случају када је странка због неслагања са садржином издате јавне исправе, тражила њену измјену. Захтјев странке да се измијени већ донијето увјерење или друга исправа о чињеницама о којима из-

што се оно јавља као посљедица неиздавања аката који по својој правној природи нису управни акти, већ материјални акти или управне радње.²⁶ Приликом поступања по жалби у овим посебним случајевима „ћутања управе“ аналогно се примјењују одредбе ЗУП-а којима је регулисан поступак другостепеног органа поводом жалбе због „ћутања“ првостепеног органа, односно одговарајуће одредбе ЗУС-а, уколико се у даљем току ствари странка одлучи на подношење тужбе и покретање управног спора због „ћутања управе“ при издавању јавних исправа.

4. ПРАВНА ЗАШТИТА У СЛУЧАЈУ „ЋУТАЊА УПРАВЕ“ У УПРАВНОСУДСКОМ ПОСТУПКУ

У праву РС, основни циљ вођења управног спора јесте оцјена законитости коначног управног акта. Међутим, ЗУС-ом је начелно предвиђена могућност покретања управног спора и у случајевима када надлежни орган о захтјеву, односно о жалби странке није донио одговарајући управни акт.²⁷ Ова правна могућност странке конкретизована је одредбама члана 17 ЗУС-а, којим су прецизирани процесни услови које странка треба да испуни да би могла да поднесе тужбу и покрене управни спор у случају „ћутања управе“.²⁸ Уколико се ради о „ћутању“ првостепеног органа, странка може покренути управни спор у стварима у којима је искључена жалба у управном поступку. При томе, потребно је да су кумулативно испуњени сљедећи услови: да првостепени орган није донио и доставио странки рјешење у року утврђеним ЗУП-ом (мјесец дана, односно два мјесеца), или у краћем року када је то одређено посебним прописом, од дана предаје уредног захтјева странке, односно покретања првостепеног поступка по службеној дужности, а у интересу странке; да се странка по протеклу тог рока писменим захтјевом, тзв. пожурницом обратила првостепеном органу тражећи доношење рјешења, те да орган ни у даљем року од 15 да-

давалац води службену евиденцију има карактер захтјева за издавање нове јавне исправе. Стога, управа је дужна, или да странки изда другу јавну исправу у законом предвиђеном року, или да посебним рјешењем одбије њен захтјев. Уколико то не учини, странка има право на жалбу као да је њен захтјев одбијен.

²⁶ П. Димитријевић, 167.

²⁷ ЗУС, чл. 8.

²⁸ Потребно је термилошки и садржински прецизирати одредбе чл. 17 ЗУС-а РС, јер није одређен временски тренутак од када се почиње рачунати рок за доношење рјешења, нити обавеза надлежних органа на достављање рјешења, што је ЗУП-ом предвиђено.

на по поновљеном тражењу не донесе и не достави рјешење странки. По протеку накнадног рока од 15 дана, странка стиче право да покрене управни спор због „ћутања“ првостепеног органа и то право може остварити све док траје ћутање.²⁹ Уколико је, пак, у питању „ћутање“ другостепеног органа, процесни услови за вођење управног спора су: да је донијето првостепено рјешење на које је странка благовремено изјавила жалбу другостепеном органу; да другостепени орган није донио рјешење по тој жалби и доставио га странки у року од 60 дана од дана пријема жалбе,³⁰ или у неком краћем року уколико је он предвиђен посебним законом; да се странка поново обратила другостепеном органу тзв. пожурницом, захтијевајући да донесе рјешење по жалби, и да другостепени орган не донесе своје рјешење и не достави га странки ни у року од 15 дана од дана поновљеног тражења странке. Наведени услови су кумулативни и сви морају бити испуњени да би странка стекла право на подношење тужбе због „ћутања управе“ окружном суду.³¹

²⁹ Занимљиво је рјешење хрватског законодавца да се тужба „због пропуштања доношења појединачне одлуке или пропуштања поступања у прописаном року“ подноси најраније осам дана након протекла прописаног рока. – Вид. *Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine R. Hrvatske*, бр. 20/10, чл. 24, ст. 2. Треба нагласити да поменути закон ступа на снагу тек 1. јануара 2012. године.

³⁰ У погледу овог рока постоји неусклађеност ЗУП-а и ЗУС-а Републике Српске. Законом о управном поступку прописана је дужност доношења другостепеног рјешења у року од два мјесеца од дана предаје жалбе (чл. 232, ст. 1), док је ЗУС-ом одређен рок од 60 дана (чл. 17, ст. 1). Ова неусклађеност управнопроцесних закона последица је чињенице да је правна заштита странке у случају „ћутања управе“ првобитно била регулисана одредбама Закона о управним споровима из 1952. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 23/52, чл. 217 и 247, а тек онда одредбама Закона о управном поступку из 1956. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 52/56, чл. 23. Занимљиво је напоменути, да је неусклађеност наведених закона у погледу рокова остала присутна у свим каснијим новелирањима и новим законима донијетим на просторима бивше СФРЈ.

Чини се, како би законодавац у РС требало да заузме став о рачунању свих рокова за доношење и достављање рјешења на дане, јер су рокови који се уређују на мјесеце прилично непрецизни, с обзиром на чињеницу да поједини мјесеци у години имају различит број дана, чиме се нарушава процесна једнакост странака.

³¹ ЗУС, чл. 17. У контексту реченог, сматрамо цјелисходнијим рјешење законодавца у Федерацији БиХ. Наиме, да би странка могла покренути управни спор због „ћутања управе“ потребно је да се, након протекла законом прописаних рокова за доношење рјешења по захтјеву, односно жалби писмено обрати надлежној управној инспекцији да она у року од 30 дана интервенише код надлежног органа управе да донесе рјешење. Тек, уколико инспекција не поступи у том року, или ако другостепени орган не донесе рјешење по жалби, односно ако

Странка има могућност управносудске заштите и у ситуацијама тзв. „двоструког“ ћутања управе, односно ситуацији када након што првостепени орган не донесе рјешење по захтјеву странке у предвиђеном року против којег странка може изјавити жалбу, рјешење не донесе ни другостепени орган коме се странка обратила са жалбом.

Тужба поднијета због „ћутања управе“ биће рјешењем одбачена уколико не испуњава законом прописане формалне услове.³² С тим у вези, искуство судске праксе показује да су разлози за одбацивање тужбе не само бројнији у односу на законом предвиђене, него је потребно и њихово прецизније формулисање. Уколико, пак, суд не одбаци тужбу поднијету због „ћутања управе“, доставља је на одговор туженом, тј. органу који је пропустио да у законском року донесе рјешење по захтјеву, односно жалби странке. Смисао одговора на тужбу јесте у побијању тужбених навода, али том приликом може доћи и до удољовања тужбеном захтјеву од стране туженог органа у смислу чл. 23 ЗУС-а РС. Тужени орган може за вријеме трајања управносудског поступка накнадно до-

се не донесе првостепено рјешење против којег жалба није допуштена ни по тражењу управне инспекције којој се странка обратила, странка може покренути управни спор као да јој је жалба одбијена. – Вид. Закон о управним споровима – ЗУС ФБиХ, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 9/05, чл. 10 и 20.

³² Надлежни суд може тужбу поднесу због „ћутања управе“ одбацивати из готово свих разлога због којих се могу одбацивати тужбе поднијете због оцјене законитости „постојећих“ управних аката. Прије свега, тужба поднијета због „ћутања управе“ може се одбацивати уколико је непотпуна или неразумљива (ЗУС, чл. 21), као и због чињенице да је пријевремено поднесена (ЗУС, чл. 22, тач. 1). Суд може одбацивати тужбу и уколико се ради о недоношењу акта у ствари у којој се и не доноси захтјевани акт, односно која није управна ствар (ЗУС, чл. 22, тач. 2). Такође, у смислу чл. 22, тач. 3 Закона, због тога што акт да је донесен, не би дирао у право тужиоца или у његов на закону заснован интерес. У овој ситуацији, суд има у виду фиктивни управни акт, а не саму чињеницу што акт није донесен у одређеном року. – Вид. V. Ivančević, M. Ivčić, A. Lalić, *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Zagreb 1958, 147. Даље, тужба се може одбацивати и уколико странка није искористила жалбу у управном поступку јер управно ћутање мора бити коначно. Такође, и уколико се ради о ствари у којој се не може водити управни спор (ЗУС, чл. 22, тач. 5), Суд може одбацивати тужбу поднијету због „ћутања управе“ и уколико већ постоји правноснажна одлука суда којом је мериторно одлучено поводом „ћутања“ које је предмет тужбе (ЗУС, чл. 22, тач. 6). Међутим, ако је судија тужбу због ћутања управе одбацио као преурањену, па је странка поново поднесе када се испуне услови, таква тужба се не може одбацивати „због пресуђене ствари“. Такође, и уколико је тужба због ћутања управе била одбачена као неуредна, па је странка накнадно допуни и уреди.

нијети првостепени, односно другостепени управни акт, који је дужан доставити, не само тужиоцу већ и суду пред којим је управни спор покренут. У том случају, суд ће позвати странку, тј. тужиоца да се у року од осам дана од дана позива суда писмено изјасни у вези са накнадно донијетим актом. Уколико тужилац (странка) благовремено достави суду писану изјаву да је накнадно донијетим актом задовољна, или се уопште не изјасни у остављеном року, суд ће донијети рјешење о обустављању управно-судског поступка покренутог по тужби због „ћутања управе“. У противном, ако странка достави изјаву да није задовољна накнадно донијетим актом суд ће наставити поступак, али с промијењеним предметом спора. С обзиром на формулацију одредбе члана 23 ЗУС-а, произлази да законодавац има у виду само случајеве када након подношења тужбе суду накнадно рјешење донесу органи који треба да рјешавају у последњем степену. Уколико је управни спор покренут због „ћутања“ оба органа, па првостепени орган у току управносудског поступка донесе рјешење по захтјеву, став судске праксе је да у том случају нема основа за примјену наведене одредбе закона, јер странка има право на жалбу другостепеном органу, па док то право не искористи не може остварити право на управносудску заштиту.³³

Када надлежни суд оцијени да је тужба поднијета због „ћутања управе“ основана, пресудом тужбу уважава и истовремено налаже надлежном органу доношење изосталог акта.³⁴ Дакле, пресуда суда своди се на обавезивање надлежног органа управе да донесе одговарајућу одлуку најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему суд не улази у меритум. Окружни суд нема могућност да спор покренут због „ћутања управе“ ријешити у пуној јурисдикцији, за разлику од Управних судова у Републици Србији и Хрватској који такву правну могућност имају.³⁵ Иако

³³ „Када је у току судског поступка због 'ћутања' првостепеног и другостепеног органа, у међувремену донесено рјешење од стране првостепеног органа против којег рјешења је дозвољена жалба другостепеном органу, тиме је прекинуто 'ћутање администрације', па како се ради о првостепеном акту који није коначан, јер је против њега дозвољена жалба, то се против тог акта и не може водити управни спор, због чега је тужбу ваљало одбацити.” – Рјешење Окружног суда у Бањој Луци, бр. 110 У 001119/09, од 23. априла 2009. године.

³⁴ ЗУС, чл. 31, ст. 4.

³⁵ Законодавац у Србији предвидио је правну могућност Управног суда да се и спор покренут због „ћутања управе“ оконча пресудом донијетом у пуној јурисдикцији, под одређеним условима. Ти услови су кумулативни, и тичу се природе

таква могућност суда изазива одређене теоријске дилеме јер, како се оправдано истиче, суштина спора због „ћутања управе“ није расправљање управне ствари која је предмет управног поступка, већ утврђивање да ли се орган који је у конкретном случају био надлежан за рјешавање односне управне ствари оглушио о законску обавезу доношења акта у прописаном року, сматрамо да је с циљем економичности и ефикасности поступка, потребно такву могућност суда увести и у правни систем РС.³⁶ Сасвим је друго питање, да ли ће суд бити у могућности да уђе у меритум конкретне управне ствари, односно да ријешити управну ствар умјесто органа који је „ћутао“.³⁷ Такође, ЗУС-ом није изричито предвиђена ни могућност суда да тужбу поднијету због „ћутања управе“ може одбити као неосновану. Такву могућност нису предвиђали ни ранији законски текстови,³⁸ иако у правној теорији и судској пракси преовладава став да суд такво овлашћење има.³⁹ Пресудом којом одбија тужбу поднијету због „ћутања управе“, суд констатује да тужбени захтјев није основан, те да не постоји дужност туженог органа да донесе захтијевани акт (нпр., због ненадлежности тужене стране у погледу дотичне управне ствари).

ствари и чињеничног стања. Наравно, под претпоставком да пуна јурисдикција није *a priori* искључена ни ЗУС-ом, ни посебним законима. Тада, судска пресуда у потпуности замјењује акт који је надлежни орган пропустио донијети. – Вид. Закон о управним споровима, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 111/09. Такође, хрватски законодавац поставља као правило – одлучивање суда у спору пуне јурисдикције и поводом тужбе због „ћутања управе“, осим када то није могуће с обзиром на природу ствари или је тужени рјешавао по слободној оцјени. У том случају, суд ће наредити надлежном органу доношење одлуке и одредити примјерен рок за то. – Вид. Закон о управним споровима, *Narodne novine R. Hrvatske*, бр. 20/10, чл. 58, ст. 3.

³⁶ Битно је нагласити да је у правној теорији присутно схватање да суд у управном спору због „ћутања управе“ има овлашћење да мериторно ријешити управну ствар. – Вид. V. Ivančević, 437.

³⁷ Вид. З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд 2010, 526–527.

³⁸ Вид. Закон о управним споровима, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 23/52, чл. 40, ст. 5; Закон о управним споровима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 21/65, чл. 42, ст. 4; Закон о управним споровима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, чл. 42, ст. 5; Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 12/94, чл. 41, ст. 5.

³⁹ Вид. М. Перовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1972, 319 и даље; В. Бачић, З. Томић, 204–205; Н. Бачанин, 607; М. Костић, 149; З. Томић, 525–527.

5. ПРАВНА ЗАШТИТА У СЛУЧАЈУ „ЋУТАЊА УПРАВЕ“ ПРИ ИЗВРШЕЊУ ПРАВНОСНАЖНЕ СУДСКЕ ПРЕСУДЕ

С обзиром на то да се у раду бавимо проблематиком „ћутања управе“, размотрићемо и правну заштиту странке у ситуацији када управа „ћути“ приликом извршења правноснажне судске пресуде донесене у спору ограничене јурисдикције.⁴⁰ Уколико постоји дужност надлежног органа управе (а најчешће постоји), да умјесто управног акта поништеног судском пресудом донесе други, односно да донесе управни акт у извршењу пресуде којом је одлучено поводом „ћутања управе“, надлежни орган је дужан акт донијети одмах, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде суда. Странка је дужна да сачека протек тог рока, па уколико надлежни орган до тог рока не донесе и не достави јој нови управни акт, стиче право да му се поново обрати посебним поднеском којим тражи доношење акта у извршењу пресуде. Наглашавамо, како сматрамо непотребним поново обавезивати странку да посебним поднеском (тзв. пожурницом) тражи доношење акта од надлежног органа управе. Наиме, како је раније речено, законодавац је слање пожурнице надлежном органу предвидио као једну од процесних претпоставки за покретање управног спора због „ћутања управе“. У тој ситуацији, то можемо сматрати оправданим, јер на тај начин странка може „подсјетити“ орган управе на обавезу доношења акта, прије него што се одлучи на подношење тужбе. Чини се, међутим, непотребним слање пожурнице и у ситуацији предвиђеној одредбом члана 52 ЗУС-а. Орган управе је до тада већ три пута био „обавијештен“ о свом „ћутању“. Први пут, када је странка морала послати пожурницу да би, поред осталог, испунила процесне услове за покретање управног спора због „ћутања управе“, затим је туженом, тј. надлежном органу морала бити достављена тужба на одговор и тек након тога, када је суд пресудом тужбу уважио и наложио доношење одговарајућег акта, орган је у прилици да извршава судску пресуду. Стога, упитна је потреба да се орган управе још једном подсјећа на дужност доношења акта. Мишљења смо, да се тиме странка непотребно оптерећује, а орган управе може опет одуговлачити с

⁴⁰ ЗУС, чл. 52.

доношењем управног акта и чекати слање пожурнице, јер без ње странка не може предузимати даље активности.

Тек, уколико надлежни орган ни у накнадном року од 15 дана од дана пријема пожурнице странке не донесе акт у извршењу пресуде, странка може посебним поднеском да захтијева од суда доношење изосталог акта. Ово тражење странке има карактер захтјева, а не тужбе.⁴¹ Суд ће, поступајући по таквом захтјеву, уколико захтјев не одбаци због тога што га је поднијело неовлашћено лице или због тога што је преурањен, затражити од надлежног органа обавјештење о разлозима недоношења акта у извршењу пресуде. Ако надлежни орган не достави тражено обавјештење одмах, а најкасније у року од седам дана од дана пријема дописа суда или, пак, достави обавјештење које по оцјени суда не оправдава „ћутање” у извршењу пресуде, суд ће мериторно одлучити о управној ствари, рјешењем које у потпуност замјењује акт надлежног органа.⁴² Произлази, да је и наш законодавац ипак предвидио могућност да суд одлучује у пуној јурисдикцији поводом „ћутања“, али само као правну посљедицу неизвршавања правноснажних судских пресуда. Притом, наглашавамо, суд одлучује рјешењем, а не пресудом, чиме се жељела истаћи чињеница да је суд ступио на мјесто надлежног органа јавне управе који је пропустио донијети управни акт.⁴³

Законом није регулисан поступак пред судом када он оцијени да су разлози за недоношење акта у извршењу пресуде оправдани.⁴⁴ У правној теорији, преовладава схватање да ће суд у том случају одредити надлежном органу нови рок за доношење рјешења у извршењу пресуде, па тек уколико надлежни орган то не учини ни у накнадном року, суд ће мериторно ријешити управну ствар.⁴⁵

⁴¹ Законодавац није предвидио крајњи рок за предају овог захтјева.

⁴² Овлашћења суда у овом случају идентична су онима која у управном поступку има другостепени орган када одлучује по жалби због недоношења првостепеног управног акта. – Вид. ЗУС, чл. 52, ст. 2, и ЗУП, чл. 231.

⁴³ М. Šikić, „Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od 'šutnje uprave' u Republici Hrvatskoj“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1/2008, 24.

⁴⁴ Нису прецизирани ни разлози који могу оправдати недоношење акта у извршењу пресуде јер то могу бити разне објективне и друге околности, те је остављено суду да он сам по свом нахођењу цјени да ли су разлози у конкретном случају оправдавајући или не.

⁴⁵ В. Бачић, З. Томић, 246; V. Ivančević, M. Ivčić, A. Lalić, 291.

Такво схватање је присутно и у судској пракси.⁴⁶ Надаље, правна празнина постоји и у погледу поступања суда у ситуацијама када надлежни орган управе и после свих пропуштених рокова ипак донесе акт у извршењу пресуде, а странка је већ поднијела захтјев којим од суда тражи доношење управног акта. Општеусвојено схватање је да је суд у том случају дужан да од странке затражи изјаву да ли је накнадно донијетим актом задовољна или не. Ако странка изјави да је задовољна или се уопште не изјасни, управно-судски поступак се обуставља. Уколико изјави да није задовољна, такву изјаву, према судској пракси, треба третирати као тужбу против новодонијетог акта.⁴⁷ Неопходно је ова питања правно уредити како не би долазило да различитог поступања судова у истим или сличним ситуацијама.

Рјешење које суд у смислу чл. 52 ЗУС-а РС донесе, у свему замјењује акт надлежног органа управе. Стога, суд је обавезан рјешење доставити органу надлежном за извршење, који је дужан да га без одлагања изврши, и истовремено обавијестити орган који врши надзор над радом органа јавне управе о његовом понашању, односно непоступању по правоснажној судској пресуди, како би он могао предузети одговарајуће мјере из своје надлежности.⁴⁸ Законом је предвиђена могућност суда да изда налог за покретање прекршајног поступка уколико орган јавне управе не донесе одлуку по пресуди суда у спору због „ћутања управе“, што се у пракси показало као ефикасна и дјелотворна мјера.⁴⁹

6. ЗАКЉУЧАК

У Републици Српској, неактивност и инертност присутна је у раду многих републичких органа, али је она посебно видљива када

⁴⁶ Вид. Пресуда Управног суда Републике Хрватске, Ус-1186/87, од 13. јула 1988. године, <http://www.upravnisudrh.hr>, 10. децембар 2010.

⁴⁷ У овом случају, ради се о сходној примјени чл. 23 ЗУС-а. У правној теорији, присутна су и супротна мишљења. – Вид. V. Ivančević, M. Ivčić, A. Lalić, 290–291.

⁴⁸ Рјешење, суд ће доставити и странкама, дакле, и органу који није донио акт у извршењу пресуде.

⁴⁹ ЗУС, чл. 65, ст. 1, тач. 3; ЗУС-ом ФБиХ, чл. 36, ст. 4 и 5, прописано је како одговорно лице у надлежном органу које не донесе рјешење у извршењу судске пресуде, чини тежу повреду радне дужности те како приједлог за покретање дисциплинског поступка подноси, по правилу, суд по службеној дужности. Слична нормативна рјешења садржи и ЗУС БиХ. – Вид. Закон о управним споровима, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, чл. 64, ст. 3 и 4 и чл. 65.

је у питању управа с обзиром на њен свакодневни контакт с грађанима. Како грађани своја права и на закону засноване правне интересе најчешће остварују на основу управних аката које доносе надлежни органи у управном поступку, то се они у ситуацијама када управа „ћути”, односно не рјешава по њиховим захтјевима или жалбама, морају заштитити. У зависности од тога да ли је ријеч о „ћутању“ у првостепеном или другостепеном управном поступку, странка има право на одређена правна средства, односно жалбу у управном поступку и тужбу у управном спору.

Остављајући, овом приликом, по страни ЗУП као један од релативно бољих процесних закона у законодавству Републике Српске, чини нам се да одредбе ЗУС-а којима се регулише заштита странака у случају „ћутања управе“ захтијевају, не само терминолошко прецизирање, већ и додатно садржинско употпуњавање. У том смислу, упућујемо на правну регулацију поменутог института у Републици Србији, гдје је Законом о управним споровима предвиђена могућност Управног суда да спор покренут због „ћутања управе“ под одређеним условима ријеши у пуној јурисдикцији. Иако оваква могућност суда, с разлогом изазива извијесне правнотеоријске дилеме с обзиром на суштину управног спора због „ћутања управе“, због економичности и ефикасности поступка и заштите права грађана ипак предлажемо увођење оваквог нормативног рјешења и у законодавству Републике Српске.

Законодавац би у будућности могао размислити и о увођењу других процесних механизма, с циљем квалитетније заштите грађана од „ћутања управе“. Притом, као полазна основа могло би послужити рјешење које је предвидио словеначки законодавац – да странка може покренути управни спор због „ћутања управе“ и у случају када органи управе у року од три године од почетка управног поступка не донесу коначан управни акт, без обзира на то да ли су у поступку била искоришћена редовна или ванредна правна средства, под условом да поступак није био обустављен. На тај начин, омогућила би се заштита странака у дуготрајним и исцрпљујућим, нажалост, честим ситуацијама када након изјављених жалби долази до „пингпонг ефекта”, односно „додавања“ управних предмета између првостепених и другостепених органа.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Бачанин, Невенка, *Управно право*, Крагујевац 2000;
2. Бачић, Вера, Томић, Зоран, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд 1989;
3. Димитријевић, Предраг, *Одговорност управе за нечињење, са посебним освртом на „ћутање управе“*, Источно Сарајево 2005;
4. Ivančević, Velimir, „Pravna zaštita građana kod 'šutnje administracije““, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 4/1954;
5. Ivančević, Velimir, Ivčić, Milivoj, Lalić, Antun, *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Zagreb 1958;
6. Костић, Миладин, „Ћутање управе' и остваривање права и интереса странака“, *Правни живот* 10/1998;
7. Крбек, Иво, *Управно право ФНРЈ*, књ. 1, Београд 1955;
8. Кунић, Петар, *Управно право*, Бања Лука 2010;
9. Matović, Ivan, „Neki aspekti zaštite protiv 'šutnje administracije““, *Zbornik Više upravne škole u Zagrebu* 11/1982;
10. Перовић, Мирко, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1972;
11. Рађеновић, Мирјана, „Ћутање управе“ у југословенском праву, магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 1988;
12. Rivero, Jean, *Droit administratif*, Paris 1987;
13. Томић, Зоран, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд 2010;
14. Томић, Зоран, *Опште управно право*, Београд 2009;
15. Šikić, Marko, „Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od 'šutnje uprave' u Republici Hrvatskoj“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1/2008;
16. Šikić, Marko „Primjena pravnih fikcija u institutu zaštite građana od 'šutnje uprave““, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1/2008.

Правни прописи

1. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/08 и 50/10;
2. Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 109/05;
3. Закон о управном поступку, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 2/98 и 48/99;
4. Закон о управном поступку, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02, 12/04, 88/07 и 93/03;
5. Закон о управном поступку, *Службени гласник Брчко Дистрикта БиХ*, бр. 3/00, 5/00, 9/02, 8/04, 25/05, 8/07, 10/07, 19/07, 2/08 и 36/09;

6. Закон о управним споровима, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02;
7. Закон о управним споровима, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 9/05;
8. Закон о управним споровима, *Narodne novine R. Hrvatske*, бр. 20/10;
9. Закон о управним споровима, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 111/09;
10. Закон о управном спору, *Uradni list R. Slovenije*, бр. 105/06.

Sanja Golijanin
Faculty of Law,
University of East Sarajevo

LEGAL PROTECTION OF CITIZENS IN THE CASE OF ADMINISTRATION SILENCE

Summary

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

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

Key words: *Administration silence; Complaint due to administration silence; Appeal due to administration silence.*