

DOI 10.51558/2490-3647.2024.9.2.1019

UDK 342.922:35.075.6

Primljeno: 27. 06. 2024.

Pregledni rad

Review paper

Emir Mehmedović, Admir Selesković

MODALITETI PRAVNE ZAŠTITE U SLUČAJEVIMA „ŠUTNJE UPRAVE“ U BOSNI I HERCEGOVINI

Savremena uprava ostvaruje neposrednu saradnju sa građanima i privrednim subjektima te u okviru i na osnovu zakona odlučuje o njihovim pravima i obavezama. Njena zakonska obaveza je da zahtjeve stranaka rješava u propisanim rokovima. Ipak, u određenim situacijama oni propuštaju da u zakonom propisanom roku odluče o zahtjevu stranke, odnosno da donesu upravni akt. To je pretpostavka za nastanak specifičnog upravno-procesnog instituta zvanog „šutnja uprave“. Ovaj institut predstavlja svojevrsan test principa vladavine prava, zakonitosti i dobre uprave. S obzirom na to da se radi o društveno štetnom postupanju predviđeni su određeni mehanizmi pravne zaštite koji se ostvaruju kroz više različitih instrumenata: pravo na žalbu drugostepenom organu, pravo na pokretanje upravno-sudskog postupka, te pravo na pravično zadovoljenje. Osim toga, mogu se koristiti i druga sredstva, poput inspeksijskog nadzora od strane upravne inspekcije, te zahtijevati intervencije institucije ombudsmana za zaštitu ljudskih prava. Postojanje efikasne pravne zaštite u slučaju šutnje uprave od velikog je značaja jer služi ne samo zaštiti subjektivnih prava stranke, nego postaje korektivni faktor rada uprave, što doprinosi ostvarivanju objektivne zakonitosti. Na osnovu provedene analize, autori nude i određene *de lege ferenda* prijedloge u cilju daljeg unapređenja nivoa zaštite građana od šutnje uprave.

Ključne riječi: šutnja uprave; razuman rok; upravni postupak; upravna inspekcija; ombudsman

1. UVOD

“Šutnja uprave” poseban je upravno-procesni institut koji ima za cilj otkloniti negativne posljedice društveno štetne situacije kada se organi uprave oglašuju o zahtjeve stranaka. Do toga dolazi onda kada organi u upravnim postupcima ne postupaju u propisanim rokovima. Ovakvo ponašanje onemogućava građanima ostvarivanje njihovih prava i interesa, te kao takvo predstavlja kršenje načela zakonitosti i vladavine prava, a time i prava na dobru upravu. To iz razloga jer dobra uprava u osnovi pretpostavlja transparentan i efikasan odnos stranke i organa uprave, sa ciljem zaštite javnog interesa i povećanja nivoa povjerenja u upravu (Batalli 2017). Dakle, “šutnja uprave” negativno utiče kako na pojedinačna prava stranaka, tako i na ostvarenje javnog interesa (Kovač, Tolsma i Dragos 2020). Osim toga, složiti ćemo se i sa stavom Šikića (2006: 122) da šutnja uprave „potkopava načelo vladavine prava i dovodi do nepovjerenja građana u institucije državne vlasti, što u konačnici pogoduje razvoju korupcije”.

U cilju prevazilaženja problema “šutnje uprave” teorija upravnog prava je razvila dva koncepta: koncept pozitivne i negativne presumpcije. Prema konceptu pozitivne ili afirmativne presumpcije, presumira se da je zahtjev stranke (na koji su se organi uprave oglašili) osnovan, te da je kao takav usvojen (Ljubanović 2010). To se zasniva na shvatanju da šutnja znači pristanak.¹ Međutim, i pored nesumnjive koristi koju stranka može imati od ovakvog koncepta, postoji mnogo ozbiljnih kritika protiv uvođenja pozitivne presumpcije, budući da bi njena primjena ozbiljno ugrožavala neka osnovna upravno-procesna načela poput načela zakonitosti, materijalne istine i dr.

„Na primjer, u Italiji pozitivna presumpcija se ne može primjenjivati na akte i postupke koji se odnose na kulturno naslijeđe, okoliš, nacionalnu odbranu, javnu sigurnost, imigracije, javno zdravlje i sve slučajeve u kojima evropsko pravo zahtijeva formalni akt. U Francuskoj ona se neće primjenjivati ako bi to bilo protiv javnog reda, međunarodnog prava, zaštite sloboda ili drugih ustavnih prava ako uključuju finansijski zahtjev (osim socijalnog osiguranja). U Portugalu pak, nije moguće stvoriti pozitivnu presumpciju u slučajevima urbanističkog i državnog planiranja, ako bi to značilo kršenje naredbi ili zabrana namijenjenih zaštiti životne sredine, zaštiti historijskog i kulturnog naslijeđa, regionalnih, urbanističkih i seoskih standarda i dr.“ (Jansen 2015: 22).

1 lat. *Qui tacet, consentire videtur* – Onaj koji šuti, čini se da odobrava.

Kako to navodi i Šikić (2008: 158), „primjenom koncepta pozitivne presumpcije može se doći u situaciju da očito neosnovani zahtjevi, kao i oni zahtjevi koji su u suprotnosti sa pozitivnim pravom, (namjernom ili slučajnom) neaktivnošću organa uprave, protekom vremena budu usvojeni”. Složit ćemo se i sa stavom da ovaj koncept „samo prividno doprinosi procesnoj pravednosti i rasterećuje stranku od trpljenja dugotrajnih upravnih postupaka, favorizujući pri tome interes stranke da se o njenom zahtjevu riješi pozitivno, a ne dovodeći do pronalaženja konkretnih razloga za procesnu neaktivnost uprave” (Ibidem 159). Uprkos tome što je ovaj koncept postavljen kao opće pravilo u nekim jurisdikcijama, dostupne analize pokazuju da zemlje poput Španije, Rumunije, Francuske ili Italije, koje su ga prihvatile, predviđaju brojne izuzetke, propisane sektorskim zakonima u oblasti životne sredine, javne sigurnosti, urbanističkog planiranja i dr. (Kovač, Tolsma i Dragos 2020: 23). I kada je prihvaćena pozitivna presumpcija, ona mora zahtijevati izuzetke i ne može biti generalno pravilo u velikom broju upravnih postupaka, izuzev onih sa malim značajem ili u kojima se ne dira u javni interes ili interes trećih lica (Kovač, Tolsma i Dragos 2020).

S druge strane, koncept negativne presumpcije pretpostavlja da “šutnja uprave” znači odbijanje zahtjeva stranke (Ljubanović 2010). Pravna priroda negativne odluke može biti fiktivno odbijanje, kao što je slučaj u većini istočnoevropskih zemalja, ili samo propust da se postupi, kao npr. u Njemačkoj ili Litvaniji (Kovač, Tolsma i Dragos 2020). Općenito, negativna presumpcija ne postiže materijalne efekte *per se*, već se uzima samo kao procesni preduslov za podnošenje žalbe ili tužbe (Ibidem). Dakle, negativna presumpcija tretira “šutnju uprave” kao okolnost koja „nikako ne može izmijeniti pravnu poziciju stranke, pa presumirajući zahtjev kao da je odbijen, stranci omogućava dalju zaštitu njenih prava, koju ostvaruje ulaganjem pravnih lijekova i putem sudske zaštite” (Šikić 2008: 160).

Instrumente pravne zaštite stranaka zbog neblagovremenog upravnog rješavanja u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine možemo podijeliti na klasične instrumente koji se ostvaruju u okviru upravnog postupka i spora te posebne instrumente koje se ostvaruju u specifičnim postupcima. U prvu kategoriju spada institut žalbe drugostepenom organu i pokretanje upravnog spora pred nadležnim sudom, dok u drugu spadaju apelacija Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, inicijativa za vršenje inspekcijuskog nadzora podnesena nadležnoj upravnoj inspekciji, te prigovor Instituciji ombudsmana za zaštitu ljudskih prava. Svaki od navedenih instrumenata ima za cilj povećanje nivoa zaštite prava građana od „šutnje uprave“.

2. ŽALBA

Zakoni o upravnom postupku na svim nivoima u BiH prihvataju koncept negativne presumpcije. Tako, kada nadležni prvostepeni organ protiv čijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u zakonom propisanom roku, stranka ima pravo izjaviti žalbu, kao da je njen zahtjev odbijen. Žalba u upravnom postupku je procesno-pravno sredstvo „kojim se stranci i drugim osobama daje mogućnost da pred drugostepenim organom pokrenu pitanje zakonitosti i pravilnosti prvostepenog rješenja i time zaštite svoja prava i interese koji takvim rješenjem mogu biti povrijeđeni” (Borković 2002: 458). Izjavljivanjem žalbe se kod organa višeg stepena (instance) pokreće postupak instancione kontrole rada prvostepenog organa (Stojanović i Mehmedović 2023).

U slučajevima kad se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti, ako je to u interesu stranke, a prije donošenja rješenja nije potrebno sprovoditi poseban ispitni postupak niti postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može donijeti rješenje bez odgađanja (npr. rješavanje prethodnog pitanja i sl.), nadležni prvostepeni organ dužan je da donese rješenje i dostavi ga stranci što prije, a najkasnije u roku od 30, odnosno 15 dana, računajući od dana predaje urednog zahtjeva, odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim propisom nije određen kraći rok. U ostalim slučajevima, nadležni organ dužan je da donese rješenje i dostavi ga stranci najkasnije u roku od 60, odnosno 30 dana, ako posebnim propisom nije određen kraći/drugi rok.² Kad se radi o skraćenom postupku, nadležni organ dužan je da rješenje po zahtjevu stranke donese najkasnije u roku od 15, odnosno 7 dana od dana prijema zahtjeva.³

U slučaju kada prvostepeni organ nije u propisanom roku donio rješenje po zahtjevu stranke, odnosno po službenoj dužnosti, a u interesu stranke, stranka ima pravo izjaviti žalbu. Naravno, ovo pravo stranka ne može koristiti u svim slučajevima. To se prvenstveno odnosi na postupke u kojima je zakonom isključena mogućnost

2 ZUP-ovi u Bosni i Hercegovini kompatibilni su u pogledu određivanja rokova za donošenje prvostepenog rješenja, izuzev što ZUP na nivou Brčko distrikta BiH propisuje kraće rokove što i nije iznenađujuće jer je javna uprava Distrikta manje kompleksna nego na ostalim nivoima. ZUP-ovi na nivou BiH, FBiH i Distrikta određuju da se posebnim propisom može predviđjeti kraći rok za donošenje rješenja, dok ZUP RS ovu odredbu postavlja nešto šire, pa utvrđuje da poseban propis može odrediti drugi rok za donošenje rješenja, što bi značilo da on može biti i duži.

3 ZUP RS nema posebnu odredbu kojom utvrđuje rok u skraćenom postupku, iako predviđa vođenje ovog postupka.

izjavljivanja žalbe. Jedan od takvih primjera je postupak akreditacije visokoškolskih ustanova. Tako, na osnovu preporuke o akreditaciji Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH, Ministarstvo obrazovanja i nauke Tuzlanskog kantona donosi rješenje kojim se odlučuje o zahtjevu za akreditaciju. Rješenje je upravni akt protiv kojeg nije dopuštena žalba, ali se, u roku od 30 dana od dana prijema istog, može pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom. U svakom slučaju, žalba zbog „šutnje prvostepenog organa“ može se izjaviti samo ako je žalba i inače dopuštena.

3. UPRAVNI SPOR

U slučaju kad nadležni organ po zahtjevu, odnosno po žalbi stranke nije donio odgovarajući upravni akt, osigurana je sudska zaštita putem upravnog spora koju propisuju zakoni o upravnom sporu u BiH:

- a) Prvi slučaj je kada u upravnom postupku drugostepeni organ nije u roku od 30, odnosno 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donio rješenje po žalbi stranke protiv prvostepenog rješenja, a nije ga donio ni u daljem roku od 7, odnosno 15 dana po pismenom/ponovljenom traženju ili po zahtjevu upravne inspekcije kojoj se stranka obratila, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.
- b) Drugi slučaj je kada u upravnom postupku prvostepeni organ po zahtjevu nije donio rješenje protiv čijeg akta zakonom nije dozvoljena žalba, stranka može pokrenuti upravni spor na način naveden u tački a).
- c) Treći slučaj, izuzev na nivou Distrikta, je kada u upravnom postupku prvostepeni organ protiv čijeg akta je dozvoljena žalba nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donio rješenje, pa se stranka obratila svojim zahtjevom drugostepenom organu. Pod uslovima iz tačke a) stranka može pokrenuti upravni spor ako drugostepeni organ nije donio rješenje u propisanom roku.

Pokretanje upravnog spora u FBiH dodatno je uslovljeno obavezom stranke da se prethodno pisano obrati nadležnoj upravnoj inspekciji. Tek ukoliko upravna inspekcija u roku od 30 dana nije postupila po njenom zahtjevu, može se pokrenuti upravni spor. Ukoliko bi stranka propustila izvršiti tu dodatnu obavezu, sud bi tužbu za pokretanje upravnog spora odbacio kao nedopuštenu, odnosno preuranjenu.

Ukoliko bi nadležni organ u toku sudskog postupka naknadno donio (*konačni*)⁴ upravni akt, taj organ je dužan, osim tužioca, istovremeno pismeno izvijestiti i sud pred kojim je spor pokrenut, s tim da sudu dostavi i novi upravni akt. Sud će u tom slučaju pozvati tužioca da u roku od 15, odnosno 8 dana, pismeno izjavi da li je naknadno donesenim upravnim aktom zadovoljan ili ostaje pri tužbi i u kojem obimu/obliku, odnosno da li tužbu proširuje i na novi upravni akt (i upozoriti ga o posljedicama propuštanja ovog roka – u Brčko distriktu BiH). Ukoliko tužilac izjavi da je naknadno donesenim upravnim aktom zadovoljan ili ako ne da izjavu u propisanom roku, sud će donijeti rješenje o obustavljanju postupka. Ukoliko pak izjavi da ni sa novim upravnim aktom nije zadovoljan, sud će nastaviti postupak. Prethodno spomenuti (*kraći*) rok od 8 dana u slučaju dostavljanja izjave sudu o naknadno donesenom upravnom aktu, koji propisuje ZUS RS, smatramo dobrim zakonskim rješenjem koje barem djelimično doprinosi ekonomičnosti sudskog postupka. Također, propisivanje obaveze suda u Distriktu da u svom pozivu stranku upozori o posljedicama propuštanja roka za dostavljanje ove izjave, sjajna je mogućnost da se stranka uputi u pravila postupka i na koji način može da realizuje određena procesna prava koja joj pripadaju.

Kada se u upravnom sporu tužba zbog “šutnje uprave” ima uvažiti, različita su zakonska rješenja o načinu postupanja sudova u Bosni i Hercegovini. Na državnom i nivou Distrikta, ukoliko sud nađe da je tužba opravdana, presudom će uvažiti tužbu, poništiti osporeni upravni akt i odrediti u kom će smislu nadležni organ donijeti rješenje ili će presudom sam riješiti upravnu stvar. U Federaciji sud će presudom tužbu uvažiti i odrediti u kojem smislu će nadležni organ donijeti rješenje, dok će sud u Republici Srpskoj tužbu također uvažiti i naložiti nadležnom organu da donese odgovarajuću odluku u roku koji ne može biti duži od 30 dana od dana dostavljanja presude. Iz navedenog se može zaključiti da sudovi na državnom i na nivou Distrikta imaju i kasacijsku i reformacijsku ovlast (ovlast pune jurisdikcije), odnosno da mogu meritorno riješiti stvar. S druge strane, na entitetskom nivou nije zastupljen spor pune jurisdikcije po tužbama zbog “šutnje uprave”.

„Kasacija ili poništavanje upravnog akta najraširenija je sudska ovlast. Njome je sud ovlašten s učinkom *ex tunc* staviti van snage odluku uprave, ali bez mogućnosti da je izmjeni i tada sud prepušta upravi da, kada to smatra potrebnim, donese novu odluku prema sudskoj odluci o poništavanju” (Đerđa 2010: 448).

4 ZUS BiH normirao je da se naknadno donesenim upravnim aktom u toku sudskog postupka može smatrati samo *konačni upravni akt*. Zakoni na ostalim nivoima normiraju termin *upravni akt*.

Kako to navode Britvić Vetma i Malenica (2023), u teoriji se prilikom proučavanja razlike između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije može primijetiti da su tradicionalno upravni suci primjenjivali spor o zakonitosti onda kada su apsolutno percipirali temeljno načelo zakonitosti, zanemarujući pri tome druge parametre za donošenje uravnotežene i pravedne upravnosudske odluke, poput dobre uprave i interesa građana. Međutim, posljednjih godina, pod uticajem prakse Evropskog suda za ljudska prava evidentno je sve veće vođenje sporova pune jurisdikcije, kako bi dobra uprava došla u prvi plan i sporovi se riješili što učinkovitije, djelotvornije i brže (Ibidem). Staničić, Britvić Vetma i Horvat (2017: 14) su to dobro kazali da „smisao sudskog nadzora uprave treba tražiti u ideji da uprava ne može biti konačni sudac u vlastitoj stvari”. Naravno, moramo imati u vidu da način rješavanja spora prvenstveno ovisi o prirodi stvari i specifičnostima određene jurisdikcije. Ipak, ne vidimo razlog da se u entitetske zakone o upravnom sporovima ne uvede mogućnost meritornog odlučivanja po tužbama zbog “šutnje uprave”, cijeneći stav Đerđe i Pičuljana (2014: 116) da „meritorno rješavanje upravnih stvari umjesto donošenja samo kasacijskih odluka značajno ubrzava ostvarivanje prava građana”. Osim toga, složiti ćemo se da danas, više nego ikada, „spor pune jurisdikcije ‘apsorbira gledište poništenja’, ostavljajući tužbu za ocjenu zakonitosti u svom tradicionalnom obliku samo za određene sporove za koje još uvijek ni ne pomišljamo da mogu biti predmet tužbe u sporu pune jurisdikcije” (Britvić Vetma i Malenica 2023: 365).

4. APELACIJA USTAVNOM SUDU BOSNE I HERCEGOVINE

Pored klasičnih pravnih sredstava za zaštitu od “šutnje uprave” postoje i posebni instrumenti zaštite. Jedan od njih, koji se može podnijeti samo izuzetno, jeste apelacija Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine. Do toga može doći kada usljed “šutnje uprave” dođe i do “šutnje suda”. “Šutnja suda”, odnosno nepostupanje suda, u većini slučajeva dovodi do kršenja prava na suđenje u razumnom roku, zagarantovano čl. 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Konvencija ne definira značenje “razumnog roka”. Međutim, Evropski sud za ljudska prava uspostavio je svoju praksu za suđenje u razumnom roku. Razumnost dužine postupka, prema praksi Suda, utvrđuje se u svjetlu posebnih okolnosti slučaja i u vezi sa kriterijima utvrđenim praksom Suda, posebno složenosti predmeta, ponašanja „podnosioca prijave“ i nadležnih vlasti, kao i okolnosti šta je to u postupku dovedeno u pitanje za „podnosioca prijave“. No, kako tema ovog rada nije analiza suđenja u razumnom

roku *sensu lato*, ovaj institut ćemo promatrati u okviru upravnog spora, a u vezi sa “šutnjom uprave”.

U BiH Ustavni sud može izuzetno razmatrati apelaciju i kada nema odluke nadležnog suda, ukoliko apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava i sloboda koje štiti Ustav ili međunarodni dokumenti koji se primjenjuju u BiH. Pred Ustavnim sudom se vodilo mnogo postupaka zbog “šutnje uprave” i povrede prava na suđenje u upravnom sporu u razumnom roku. Kroz brojne odluke Ustavni sud je utvrdio da u BiH postoji sistemski problem zbog prekomjernog trajanja sudskih postupaka.⁵

Uprkos mjerama koje se preduzimaju za rješavanje prekomjerne dužine sudskih postupaka, isto je posljedica nedostataka u organiziranju pravosuđa i efektivnom ostvarivanju nadležnosti raznih nivoa javne vlasti u ovoj oblasti, zbog čega postoji sistemsko kršenje ovog prava pred redovnim sudovima (Manojlović Andrić i Miljan 2021). Bosna i Hercegovina je u svrhu prevazilaženja ovog problema, posljednjih godina provodila zakonodavne aktivnosti na reguliranju zaštite prava na suđenje u razumnom roku. Rezultat toga su usvojeni zakoni o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku na nivou BiH, RS i BdBiH, koji imaju za cilj spriječiti nastajanje povrede prava na suđenje u razumnom roku i pružiti sudsku zaštitu u slučaju njegove povrede. U FBiH isti zakon se još uvijek nalazi u proceduri usvajanja. Zanimljivo je naglasiti da zakoni predviđaju nove pravne lijekove za rješavanje pretjerane dužine postupka poput zahtjeva za ubrzanje postupka, tužbe za utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku i na pravično zadovoljenje. U svakom slučaju, ovo je veliki korak u europeizaciji zakonodavnog okvira BiH, jer donošenjem ovakvih *sui generis* zakona zasigurno će se poboljšati nivo zaštite instituta suđenja u razumnom roku.

5. POSTUPANJE UPRAVNE INSPEKCIJE

Značajnu ulogu u zaštiti stranaka od neblagovremenog upravnog rješavanja ima i upravna inspekcija, koja, u okviru svojih nadležnosti, može poduzeti mjere za utvrđivanje odgovornosti u slučaju kršenja zakonskih rokova u upravnim postupcima. Naime, u obavljanju svake djelatnosti moguće su pogreške, ali i svjesna, voljna odstupanja od zakonom utvrđenih pravila. Kako bi se takvo, društveno neprihvatljivo postupanje otklonilo, potrebno je vršenje stalnog nadzora u pogledu primjene propisa. Zbog pretpostavke da su greške i postupanja protivno propisima u upravi moguća, vrši se upravni nadzor u pogledu rada organa uprave. Jedan od načina upravnog

⁵ v. Odluka Ustavnog suda BiH br. AP-4417/18, 2018, Odluka Ustavnog suda BiH br. AP-1948/06, 2008

nadzora je inspekcijski nadzor, a on se u odnosu na organe uprave vrši, između ostalog, i putem upravne inspekcije (Stojanović i Mehmedović 2021). U pravilu, upravna inspekcija je nadležna za vršenje nadzora nad primjenom propisa kojima se uređuju organizacija i rad organa uprave, radni odnosi u organima uprave, upravni postupak i posebni upravni postupci, te kancelarijsko poslovanje (Ibidem). Prema Tomiću (1990: 167), upravna inspekcija vrši nadzor nad neautoritativnim aktivnostima uprave, koje su “pretežno vezane za upravni postupak, ali ne i za samo odlučivanje u upravnoj stvari”. Polazeći od pozitivno-pravnih normi možemo zaključiti da je uloga upravne inspekcije vršenje nadzora nad provođenjem zakona, drugih propisa i postupanjem organa uprave.

U uporednom pravu možemo vidjeti da npr. u Republici Srbiji stranka koja se suoči sa “šutnjom uprave” može od upravne inspekcije zatražiti pokretanje kontrole rada pojedinog organa uprave i službenog lica (Cucić 2020). Ako inspekcija utvrdi da organ ne izvršava svoje dužnosti na vrijeme, naložit će mu da ispravi svoje postupanje ili ako organ ne postupi po nalogu upravne inspekcije, prekršajno će se prijaviti lice odgovorno za rad tog organa (Ibidem). Isto tako, u Republici Sloveniji u slučaju “šutnje uprave” postoji mogućnost da se o povredi rokova obavijesti upravna inspekcija. Radi postizanja veće efikasnosti inspektor može, kada je službeno lice ili rukovodilac organa prekršio propisane rokove, odlučiti da to lice prođe dodatnu obuku (Sever, Kovač i Pečarić 2020). Osim toga, inspektor može predložiti pokretanje disciplinskog postupka po aktima koji uređuju status zaposlenih u javnom sektoru ili radne odnose (Ibidem 328). Ovdje inspekcija pravi razliku između objektivnih razloga za kašnjenje i subjektivne odgovornosti, za razliku od procjene “nerazumnog roka” za donošenje odluke iz Evropske konvencije za zaštitu temeljnih prava i sloboda, kada nedostatak osoblja u upravi ili u nacionalnom sudu ne oslobađa od odgovornosti (Ibidem).

Zakoni o upravnom postupku na nivou BiH, FBiH i BdBiH, naglašavaju odgovornost rukovodioca organa uprave, odnosno institucija koje imaju javna ovlaštenja, za pravilnu i dosljednu primjenu zakona, a naročito da se upravne stvari rješavaju u zakonom propisanim rokovima, pa se isto tako predviđa da u cilju pravilnog i efikasnog rješavanja stvari u upravnom postupku odgovorna lica moraju preduzeti mjere da se kontinuirano osigurava i sprovodi stručno usavršavanje službenika i drugih lica koja rade na rješavanju upravnih stvari. Službeno lice koje je ovlašteno za preduzimanje radnji u upravnom postupku, odnosno koje je ovlašteno za rješavanje upravnih stvari, dužno je da u roku od tri dana od isteka roka za izdavanje rješenja po žalbi pismeno obavijesti stranku o razlozima zbog kojih rješenje

nije doneseno i o tome koje će radnje preduzeti radi donošenja rješenja te poući stranku koja pravna sredstva može koristiti. Ta obavijest istovremeno mora se dostaviti i odgovornim licima u organu uprave, odnosno instituciji koja ima javna ovlaštenja, radi preduzimanja mjera da se rješenje donese bez odgađanja. Službeno lice koje propusti da izvrši prethodno spomenute obaveze čini težu povredu radne obaveze, ako je njegovom krivicom došlo do neizvršenja određenih procesnih radnji u upravnom postupku, radi kojih se rješenje nije moglo donijeti u zakonskom roku. Nadležna upravna inspekcija ima pravo da zahtijeva pokretanje postupka odgovornosti kod nadležnog organa protiv rukovodioca organa uprave, odnosno rukovodioca institucije koja ima javna ovlaštenja, koji propusti vršenje dužnosti pravilne i dosljedne primjene zakona, rješavanja u propisanim rokovima ili preduzimanja mjera da se kontinuirano obezbjeđuje i sprovodi stručno usavršavanje službenika i drugih lica koja rade na rješavanju upravnih stvari, kao i pokretanje disciplinskog postupka protiv službenog lica čijom krivicom je došlo do neizvršenja određenih procesnih radnji u upravnom postupku, radi kojih se rješenje nije moglo donijeti u zakonskom roku. Zanimljivo je naglasiti da Zakon o opštem upravnom postupku RS uopće ne uređuje pitanje odgovornosti u slučaju rješavanja upravnih stvari izvan zakonom propisanih rokova, pa time ni intervenciju upravne inspekcije.

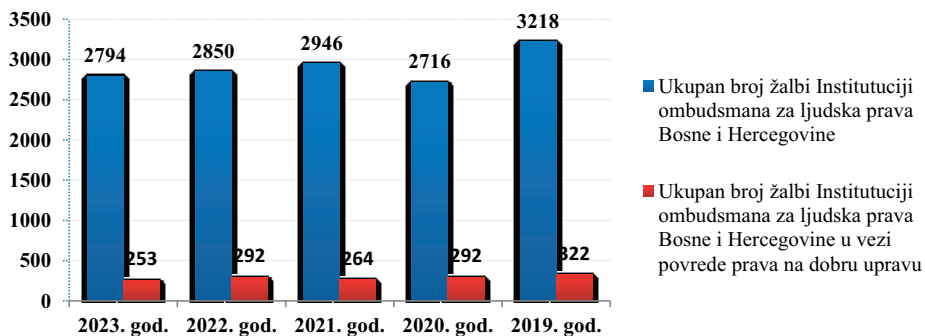
6. POSTUPANJE OMBUDSMANA ZA LJUDSKA PRAVA

Ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava BiH vrši nadzor u pogledu ostvarivanja prava i sloboda građana (Pobrić 2017). Zaštita od „šutnje uprave“ kroz intervenciju ombudsmana izuzeno je važna s obzirom na to da ombudsman može istražiti i „pojediinačne prekršaje i sistemske propuste“ (Kovač, Tolsma i Dragos 2020: 28). Kroz izvještaje ove institucije, „koja vrlo često stoji između primjene različitih mehanizama pravne zaštite građana, može se dobiti jasnija slika prisutnog jaza između zaprimljenih slučajeva i istraženih žalbi“ (Veny, Carlens i Verbeeck 2009: 158).

Analizom Izvještaja o radu institucije ombudsmana u BiH za period od 2019. do 2023. godine možemo primjetiti da se najveći broj žalbi u vezi sa povredom prava na dobru upravu odnosi na trajanje upravnog postupka, „šutnju uprave“, neučinkovitu reakciju inspekcijskih službi i nepostupanje organa u zakonom propisanim rokovima prilikom odlučivanja o zahtjevima stranaka. Broj žalbi u vezi sa kršenjem prava na dobru upravu među koje spada i „šutnja uprave“, u odnosu na ukupan broj žalbi

Instituciji ombudsmana prikazan je na Grafikonu 1. Može se zaključiti da u BiH nije primjetan veći trend pada broja žalbi u posljednjih pet godina, što ukazuje da se pravo na dobru upravu itekako sistemski krši.

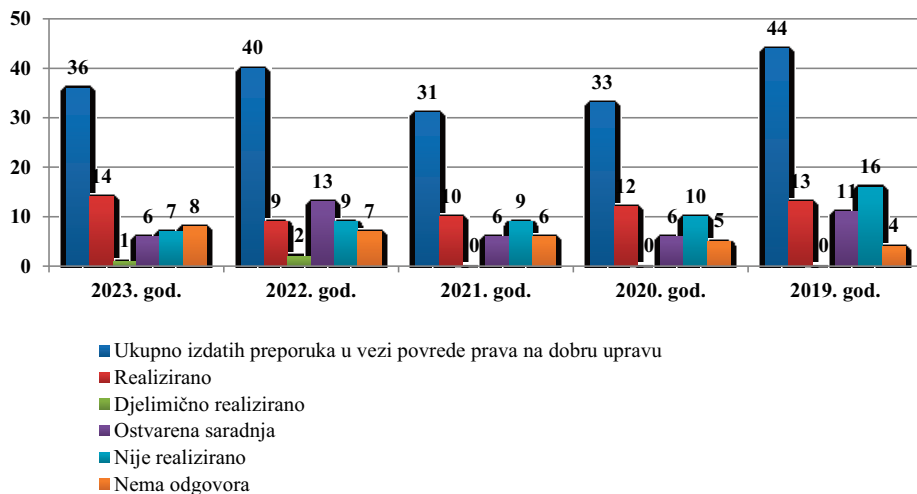
Grafikon 1.



Godišnji izvještaji o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2023, 2022, 2021, 2020. i 2019. godinu

Ombudsmani nakon provedenog postupka istraživanja odgovornom organu mogu dati preporuke sa ciljem otklanjanja uočenih povreda ljudskih prava. Organi koji dobiju takve preporuke dužni su da pismeno odgovore i obavijeste ombudsmana o učinku preporuka u roku koji je ombudsman odredio. Ako uzmemo u obzir ukupan broj preporuka izdatih po žalbama koje se tiču povrede prava na dobru upravu i nivo njihove realizacije, lako je zaključiti da se u velikom broju slučajeva preporuke ombudsmana ne realizuju, pa čak i da organi kojima su iste upućene uopće ne dostave odgovor, što su zaista zabrinjavajući podaci. Navedeno je vidljivo na Grafikonu 2.

Grafikon 2.



Godišnji izvještaji o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2023, 2022, 2021, 2020. i 2019. godinu

7. ZAKLJUČAK

Jedna od bitnijih aktivnosti koje se mogu i trebaju poduzeti u cilju smanjivanja broja slučajeva „šutnje uprave“ jeste podizanje nivoa svijesti i odgovornosti kako službenika, tako i njihovih rukovodilaca. Preventivna aktivnost koja bi imala za cilj promociju blagovremenog postupanja, uz istovremeno sankcioniranje onih lica koja usljed neblagovremenog postupanja u upravnom postupku uzrokuju „šutnju uprave“, podigla bi nivo svijesti ovom izuzetno važnom pitanju. Do smanjenja broja slučajeva „šutnje uprave“ moglo bi doći i značajnijim angažmanom upravnih inspekcija. U kontekstu njihove nadležnosti da nadziru primjenu zakona o upravnim postupcima poseban fokus bi se mogao staviti na sprečavanje „šutnje uprave“. Zakon o upravnim sporovima FBiH vođenje spora zbog „šutnje uprave“ uvjetovao je prethodnim obraćanjem stranke nadležnoj upravnoj inspekciji. Nesumnjivo da ovakvo rješenje utiče na smanjenje broja sudskih postupaka jer je izvjesno da će inspekcija po zahtjevu stranke poduzeti mjere da se rješenje koje nije donijeto, donese, pa samim time nema ni osnova za vođenje upravnog spora. Time se smanjuje značajan broj nepotrebnih sudskih postupaka, te olakšava rad i postiže efikasnost pravosuđa u širem smislu. Ipak, treba istaći da se ne smije doći u situaciju da se obligatornim

postupanjem upravne inspekcije uvodi samo dodatni korak za vođenje sudskog postupka, što bi samo po sebi dodatno odužilo proces. Stoga se ovom načinu rješavanja „šutnje uprave“ treba pristupiti krajnje obazrivo, pa bi se u traženju adekvatnog rješenja trebala imati u vidu analiza donesenih rješenja inspekcije i njihov uticaj na priliv predmeta nadležnim sudova.

U svakom slučaju, radi ostvarivanja pravne sigurnosti i načela legitimnih očekivanja, normativna rješenja u vezi sa „šutnjom uprave“ trebalo bi ujednačiti u svim zakonima o upravnim sporovima u BiH. Tako bi Zakon o upravnim sporovima Distrikta trebao prepoznati mogućnost pokretanja upravnog spora kada u upravnom postupku prvostepeni organ, protiv čijeg akta je dozvoljena žalba, nije u roku donio rješenje po zahtjevu stranke, pa se ona obratila svojim zahtjevom Apelacionoj komisiji, nakon čega ni ona nije donijela rješenje u propisanom roku. Zakonom o opštem upravnom postupku RS trebala bi se propisati obaveza službenih lica da upravne stvari rješavaju u zakonom propisanim rokovima, kao i obaveza rukovodioca i drugih odgovornih lica da poduzmu one mjere koje će osigurati takvo djelovanje, utvrđujući pri tome i odgovornost istih lica. Time bi se dodatno istakao značaj i primjena načela zakonitosti, profesionalizma, ekonomičnosti i efektivnosti upravnog postupka. U odnosu na nivo Bosne i Hercegovine trebalo bi urediti one situacije u upravnim sporovima pokrenutim zbog „šutnje uprave“ kada je moguća situacija da nadležni upravni organ u toku postupka naknadno donese upravni akt i dostavi ga sudu, pa stranka-tužitelj po pozivu suda ima pravo da izjavi da li je tim aktom zadovoljna ili ostaje pri tužbi u cijelosti ili djelimično. Zakon o upravnim sporovima BiH ograničio je zaštitu stranaka zbog „šutnje uprave“ samo na *konačni* upravni akt. S tim u vezi bilo bi poželjno uskladiti ovaj zakon sa zakonima na entitetskom i na nivou Distrikta, kod kojih se zaštita proteže na *prvostepeni* upravni akt.

Mnogo je drugih različitih zakonskih rješenja u BiH koja su nelogična i sasvim neprihvatljiva. Tako npr. na nivou BiH i Distrikta normirano je da sud presudom može poništiti upravni akt koji zapravo nije ni donesen. S druge strane, na nivou entiteta ne postoji mogućnost meritornog rješavanja stvari u slučajevima „šutnje uprave“. Iako Zakon o upravnim sporovima RS u određenoj mjeri ublažava ovaj nedostatak propisujući rok od 30 dana u kojem je nadležni organ dužan da donese odgovarajuću odluku po presudi suda, vođenje spora pune jurisdikcije trebalo bi biti normirano u oba entiteta, ostavljajući sudovima mogućnost da kada god to ocijene potrebnim, meritorno riješe stvar. Konačno, poštivanje propisanih rokova u upravnom odlučivanju nesumnjivo predstavlja jedan od aspekata efikasne i odgovorne uprave, dok je suđenje u „razumnom roku“ garant prava na brzu i efikasnu pravdu. Pronalaženje

adekvatnih zakonskih rješenja u cilju osiguranja blagovremenog upravnog odlučivanja i suđenja bez svake sumnje pruža oslonac za jačanje pristupa pravdi. Bez obzira na postojeća, ali i ponuđena rješenja poboljšanja upravno-procesnog okvira, regulacija instituta šutnje uprave i dalje je veliki izazov Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Batalli, Mirlinda (2017), "Consequences of Administrative Silence in Public Administration", *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, 20(1), 139-152.
2. Borković, Ivo (2002), *Upravno pravo*, Narodne Novine, Zagreb
3. Britvić Vetma, Bosiljka, Ivan Malenica (2023), "Upravnosudska praksa – instrument kontrole kvalitete pravne norme", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 60(2), 355-366.
4. Cucić, Vuk (2020), "The Privilege of Silence in Serbian Administrative Law", u: Dragos, Dacian C., Polona Kovac, Hanna Tolsma (ur.), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Palgrave Macmillan, 371-398.
5. Đerđa, Dario, Zoran Pičuljan (2014), "Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima", u: Koprić Ivan (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 93-122.
6. Đerđa, Dario (2010), "Sudske odluke u upravnom sporu – pozitivno i buduće pravno uređenje", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 31(1) Suppl., 423-451.
7. Jansen, Oswald (2015), "Silence of the Administration", *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, 2015-03, 1-28.
8. Kovač, Polonca, Hanna D. Tolsma, Dacian C. Dragos (2020), "In Search of an Effective Model: A Comparative Outlook on Administrative Silence in Europe", u: Dragos, Dacian C., Polona Kovac, Hanna Tolsma (ur.), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Palgrave Macmillan, 3-29.
8. Ljubanović, Boris (2010), "Novi Zakon o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci", *Hrvatska javna uprava*, 10(2), 319-329.
9. Manojlović Andrić, Katarina, Zvonko Mijan (2021), *Analiza pravnog okvira kojim se reguliše zaštita prava na suđenje u razumnom roku*, Vijeće Evrope

10. Pobrić, Nurko (2017), "Pozicija Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine u upravnom postupku i upravnom sporu", u: Šarčević, Edin (ur.), *Ombudsmani za ljudska prava BiH – Bilans jednog neuspjeha*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 53-65.
11. Sever, Tina, Polonca Kovač, Mirko Pečarić (2020), "Legal and Administrative Challenges of Administrative Silence in Slovenia", u: Dragos, Dacian C., Polona Kovac, Hanna Tolsma (ur.), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Palgrave Macmillan, 311-340.
12. Staničić, Frane, Bosiljka Britvić Vetma, Božidar Horvat (2017), *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb
13. Stojanović, Selma, Emir Mehmedović (2021), *Uloga i značaj upravne inspekcije*, ZIPS, br. 1437.
14. Stojanović, Selma, Emir Mehmedović (2023), *Žalba u upravnom postupku*, ZIPS, br. 1463.
15. Šikić, Marko (2008), "Primjena pravnih fikcija u institutu zaštite građana od šutnje uprave", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 45(1), 149-174.
16. Šikić, Marko (2006), "Temelji zaštite građana od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj", *Hrvatska javna uprava*, 6(2), 121-147.
17. Tomić, Zoran (1990), *Upravno pravo – upravna kontrola uprave*, Savremena administracija, Beograd
18. Veny, Ludo M., Ivo Carlens, Bengt Verbeeck (2009), "Between a rock and a hard place: the ombudsman between administrative and judicial appeal procedures", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 5(28), 147-171.

Propisi:

1. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“ br. 94/14 i 47/23), čl. 18.
2. Pravilnik o postupku akreditacije visokoškolskih ustanova i studijskih programa („Sl. novine TK“ br. 2/22), čl. 26. i čl. 30.
3. Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“ br. 19/02, 35/04, 32/06, 38/06 i 61/23), čl. 32.
4. Zakon o opštem upravnom postupku („Sl. glasnik RS“ br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18), čl. 12. i čl. 206.
5. Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Sl. novine FBiH“ br. 35/05), čl. 137.

6. Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“ br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10), čl.21., čl. 27. i čl. 37.
7. Zakon o upravnim sporovima („Sl. glasnik BDBiH“ br. 4/00 i 1/01), čl. 19., čl. 25. i čl. 31.
8. Zakon o upravnim sporovima („Sl. glasnik RS“ br. 109/05 i 63/11), čl. 17., čl. 23. i čl. 31.
9. Zakon o upravnim sporovima („Sl. novine FBiH“ br. 6/05), čl. 10., čl. 20., čl. 26. i čl. 36.
10. Zakon o Upravnoj inspekciji („Sl. glasnik RS“ br. 99/20), čl. 2.
11. Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BDBiH“ br. 48/11, 21/18 i 23/19), čl. 11., čl. 203. i čl. 276.
12. Zakon o upravnom postupku („Sl. glasnik BiH“ br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16), čl. 15., čl. 208. i čl. 284.
13. Zakon o upravnom postupku („Sl. novine FBiH“ br. 2/98, 48/99 i 61/22), čl. 11., čl. 216. i čl. 293.
14. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku pred Sudom Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“ br. 40/22)
15. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Sl. glasnik BDBiH“ br. 2/21)
16. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Sl. glasnik RS“ br. 99/20)

Izveštaji i sudska praksa:

1. *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2019. godinu*, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, mart 2020. www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2020051813152592bos.pdf
2. *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2020. godinu*, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, mart 2021. www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2021030808580995bos.pdf
3. *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2021. godinu*, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, mart 2022. www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2022041413104027bos.pdf

4. *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2022. godinu*, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, mart 2023. www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2023042110381041bos.pdf
5. *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2023. godinu*, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, mart 2024.
6. https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2024040915403579bos.pdf
7. Odluka br. AP-1948/06 od 08. 07. 2008. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine
8. Odluka br. AP-4417/18 od 11. 10. 2018. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine
9. Slučaj *Santilli v. Italy (Application No. 11634/85)*, Presuda Evropskog suda za ljudska prava od 19. 02. 1991. godine
10. Slučaj *Silva Pontes v. Portugal (Application No. 14940/89)*, Presuda Evropskog suda za ljudska prava od 23. 03. 1994. godine

MODALITIES OF LEGAL PROTECTION IN CASES OF “ADMINISTRATIVE SILENCE” IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary:

The modern administration achieves direct cooperation with citizens and business entities and, on the basis of the law, decides on their rights and obligations. Its legal obligation is to resolve the requests of the parties within the prescribed time limits. However, in certain situations, they fail to decide on the party's request within the prescribed time, that is, to pass an administrative act. This is a prerequisite for the emergence of a specific administrative-procedural institute called “administrative silence”. This institute represents a kind of test of the principles of the rule of law, legality and good administration. Given that it is a socially harmful act, certain mechanisms of legal protection are foreseen through several different instruments: the right to appeal to a second instance authority, the right to initiate administrative-court proceedings, and the right to fair satisfaction. In addition, other means can be used, such as inspection supervision by the administrative inspection, and the intervention of the ombudsman institution. The existence of effective legal protection in case of „administrative silence“ is of great importance because it serves not only to protect the subjective rights of the party, but also becomes a

corrective factor in the work of the administration, which contributes to the achievement of objective legality. Based on the analysis, the authors offer certain *de lege ferenda* proposals in order to further improve the level of protection of citizens against the „administrative silence“.

Keywords: administrative silence; reasonable time; administrative procedure; administrative inspection; ombudsman

Adrese autora
Authors' address

Emir Mehmedović
Univerzitet u Sarajevu
Fakultet za upravu
emir.mehmedovic@fu.unsa.ba

Admir Selesković
Univerzitet u Tuzli
Pravni fakultet
admir.seleskovic@untz.ba