

*Harun Lozo*¹ (rad posvećujem prof. dr. Zvonimiru Tomiću, izuzetnom stručnjaku i profesoru, koji nas je nažalost napustio)*

ŠUTNJA UPRAVE I GOVOR STRANKE: POSTOJI LI MOGUĆNOST SATISFAKCIJE?

Sažetak

Gotovo da ne postoji osoba koja bar jednom u životu nije bila stranka u upravnom postupku. Efikasnost upravnog postupka jedan je od stubova vladavine prava kao ideala kojima teže progresivne zajednice. U Bosni i Hercegovini na snazi su četiri zakona o upravnom postupku i četiri zakona o upravnim sporovima. Rad problematizira pitanje pozicije stranke u slučaju kontinuirane šutnje uprave, tj. da li stranka ima na raspolaganju dovoljno instrumenata da se zaštiti, da ostvari svoje pravo ukoliko organ uprave ne donosi odluku po njenom zahtjevu. Uz mogućnost da se od nadležnih sudova u upravnom sporu zatraži donošenje presude kojom će se organu uprave naložiti donošenje odluke, ispostavlja se da je problematičan način provedbe takve presude. Zakoni na entitetskim i državnom nivou predviđaju različite odredbe kao mogućnosti provedbe. Posljednja stajališta sudske prakse ukazuju da u određenim situacijama stranka može potraživati sudske penale na dnevnom nivou u novčanim iznosima za svaki dan nedonošenja odluke. Pored toga, stranka u smislu provođenja sudske odluke kojom se organu uprave nalaže donošenje odluke na raspolaganju ima i mogućnosti da zahtjeva pokretanje disciplinskog, prekršajnog ali i krivičnog postupka.

Ključne riječi: upravni postupak, upravni spor, šutnja uprave, izvršenje presude, donošenje odluke u razumnom roku

¹ Mr. iur., advokat, doktorand na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici.

1. Uvod

Efikasnost postupanja organa uprave jedno je od osnovnih načela upravnog postupka². Kad rješavaju u upravnim stvarima, organi uprave su dužni da osiguraju efikasno ostvarivanje prava i interesa građana i pravnih lica, što obuhvata dobru organizaciju na izvršavanju poslova organa u smislu da se obezbijedi potpuno i kvalitetno rješavanje upravnih stvari uz svestrano razmatranje tih stvari, tj. pitanja.

Jedna od najvažnijih pretpostavki efikasnosti upravnog postupka je njegovo vremensko trajanje jer je stranka u postupku zainteresirana da se o njenom pravu odluči što prije.

Značaj brzine procesa donošenja odluke potiče još iz rimskog perioda a ovakav značaj sažet je u maksimi *bis dat qui cito dat* (dvostruko daje, ko brzo daje) što ukazuje da je najviša forma pravde ona pravda koja je data promptno.³

Pravo na odlučivanje u razumnom roku sastavni je dio prava na pravično suđenje iz člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁴ Kako ovaj član Konvencije navodi da se o obavezi postupanja u *razumnom roku* radi u slučaju *utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe*, postavlja se pitanje da li se to odnosi i na donošenje odluke u upravnom postupku.

Evropski sud za ljudska prava je u nizu stajališta na ovo pitanje odgovorio potvrdno jer u nacionalnim zakonodavstvima postoji sudska kontrola zakonitosti upravnih akata.

Koncept građanskih prava i obaveza obuhvaćen je i upravnim postupcima i propisima javnog prava sa ciljem da se osigura jednak nivo zaštite svih pojedinaca u svim državama potpisnicama Evropske konvencije. Sudska praksa Evropskog suda građanska prava i obaveze utvrđuje bez obzira na definiciju u nacionalnom zakonodavstvu, a u skladu sa principom autonomije suda. Stoga odredbe člana 6. Konvencije obuhvataju sve postupke u kojima se odlučuje o privatnim pravima i obavezama, bez obzira na zakonodastvo koje reguliše kakvu bi odluku trebalo donijeti ili kakva je nadležnost tijela koje je zaduženo za to pitanje.⁵

Razuman rok se po kriterijima Evropskog suda računa kao razdoblje od početka postupka do njegovog konačnog završetka.⁶

² Član 6. Zakona o upravnom postupku FBiH (Sl. novine FBiH, br. 2/98, 48/99 i 61/22)

³ A. X. Fellmeth/M. Horwitz, *Guide To Latin In International Law* second edition, Oxford University Press, New York 2021, 46.

⁴ „Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom.“

⁵ Š. Zagorc, „Decision-Making within a Reasonable Time in Administrative Procedures“, *Hvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 15 no. 4, 2015, 774-775.

⁶ Š. Pavlović, *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Libertin naklada, Rijeka 2020, 261.

ŠUTNJA UPRAVE I GOVOR STRANKE: POSTOJI LI MOGUĆNOST SATISFAKCIJE?

U Bosni i Hercegovini je previđena sudska kontrola zakonitosti upravnih akata pred sudovima u upravnim sporovima⁷ pa se vremenski period trajanja ovog postupka može razmatrati u smislu postojanja eventualne povrede prava na donošenje odluke u razumnom roku kao sastavnom dijelu prava na pravično suđenje.

Pored činjenice da se efikasnim odlučivanjem u predmetima upravnih postupaka ispunjavaju obaveze upravnih organa iz osnovnih načela upravnog postupka, kao i da se štiti pravo na pravično suđenje, efikasno odlučivanje može imati i širi društveni značaj.

Države sa pretjerano dugim vremenskim periodom i troškovima potrebnim za okončanje postupaka radi osnivanja i pokretanja poslovanja će biti suočene sa situacijom da se potencijalni investitori odlučuju da ulaganja izvrše na drugom mjestu.⁸

U ovom radu će biti analizirano kako Zakon o upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine tretiraju *šutnju uprave* te da li stranke u upravnom postupku imaju mogućnost da postignu satisfakciju zbog nedonošenja odluke u zakonskim rokovima, kao i može li konsumpcija prava stranaka doprinijeti efikasnijem radu javne uprave.

Kao razlog zašto se obrađuje pitanje ovih entitetskih zakona je činjenica da se najveći broj postupaka vodi upravo po ovim zakonima obzirom da su po njima dužni postupati organi uprave Federacije Bosne i Hercegovine, organi uprave kantona, kao i gradske i općinske službe za upravu.⁹ Cijeneci obim nadležnosti Federacije i kantona¹⁰, u najvećem broju predmeta se postupa po ovim zakonima radi čega je i značaj njihove primjene najveći. Svakako, u radu će biti prikazana i uporedna rješenja u propisima drugih nivoa vlasti. Pored navedenog, rad će obuhvatiti analizu slučaja Općine Travnik iz razloga što je u nedavno okončanom postupku nadležni kantonalni sud uvažio tužbu u upravnom sporu povodom šutnje uprave te se postavilo pitanje načina provedbe ovakve presude.

⁷ Član 1. Zakona o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine (Sl. novine FBiH 11/05).

⁸ J. Morisset/O. L. Neso, Administrative Barriers to Foreign Investment in Developing Countries, The World Bank and International Finance Corporation Foreign Investment Advisory Service, Policy Research Working Paper 2848, maj 2002, 3.

⁹ Član 1. stav 1 Zakona o upravnom postupku FBiH.

¹⁰ Odjeljak III Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, (Sl. novine FBiH, br. 1/1994, 1/1994 - Amandman I, 13/1997 - Amandmani II-XXIV, 13/1997 - Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 - Amandmani XXVII-LIV, 22/2002 - Amandmani LVI-LXIII, 52/2002 - Amandmani LXIV-LXXXVII, 60/2002 - ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 - Amandman LXXXVIII, 63/2003 - Amandmani LXXXIX-XCIV, 9/2004 - Amandmani XCV-CII, 32/2007 - ispr., 20/2004 - Amandmani CIII i CIV, 33/2004 - Amandman CV, 71/2005 - Amandmani CVI-CVIII, 72/2005 - Amandman CVI, 88/2008 - Amandman CIX i 79/2022 - Amandmani CX-CXXX)

2. Šutnja uprave i negativna fikcija

Kada se stranka obrati nadležnom organu sa zahtjevom ili kad se postupak pokreće po službenoj dužnosti a radi se o predmetu koji je u intresu stranke, propisani su zakonski rokovi u kojima se mora donijeti odluka po zahtjevu.¹¹ Ukoliko prije rješenja nije potrebno provoditi poseban ispitni postupak, rješenje se mora donijeti u roku od 30 dana od dana predaje urednog zahtjeva ili od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ukoliko posebnim zakonom nije predviđen kraći rok.

Ukoliko je ipak potrebno provesti poseban ispitni postupak, nadležni organ je u obavezi da donese rješenje i dostavi ga stranci najkasnije u roku od 60 dana od dana predaje urednog zahtjeva.

Prekoračenje zakonskih rokova za donošenje rješenja predstavlja šutnju uprave. To je specifičan procesnopravni institut koji se ogleda u neblagovremenom donošenju, odnosno nedonošenju upravnih akata, što ima različite pravne posljedice.¹² Istekom zakonskih rokova za donošenje akta, može se smatrati da uprava *šuti* pa nastupaju zakonske posljedice za takvu činjenicu, pri čemu treba imati u vidu da se rokovi računaju od dana predaje *urednog zahtjeva*.

Ukoliko se preda zahtjev koji nije uredan pa isti bude vraćan podnosiocu jednom ili više puta na uređenje, tada će se rok za donošenje akta računati od datuma predaje podneska kojim je zahtjev upotpunjen u skladu sa zakonom.

Ispunjavanjem uslova za nastanak šutnje uprave nastaje tzv. *negativna fikcija*, odnosno za poziciju stranke priznaju se posljedice situacije kao da joj je zahtjev odbijen.

Prvi korijeni ovog instituta nastali su u francuskom zakonodavstvu još od druge polovine 19. stoljeća gdje je ovaj institut postepeno evoluirao tako da je zakonom iz 1900. godine data mogućnost stranci da na podlozi fikcije da je njezin zahtjev odbijen može neposredno pokrenuti upravni spor, čime je osigurana zaštita i kad šuti organ prvog stepena ali i u slučaju šutnje drugostepenog organa po uloženoj žalbi.¹³ Nasuprot negativne fikcije u pojedinim zakonodavstvima je, uistinu dosta rijetko, propisana pozitivna fikcija. Po ovom konceptu, šutnji uprave se pripisuje određeno pozitivno značenje jer se fingira da je organ javne uprave udovoljio svim zahtjevima stranke koje je ona u svom zahtjevu iznijela.¹⁴ Pozitivna fikcija sa sobom nosi veliki broj opasnosti i rizika za pravni poredak pa je u praksi rijetko zastupljena.

Zakon o upravnom postupku FBiH i Zakon o upravnim sporovima FBiH su za slučaj šutnje uprave u cijelosti prihvatili princip negativne fikcije.

¹¹ Član 216. Zakona o upravnom postupku FBiH.

¹² S. Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd 2014, str. 387.

¹³ M. Šikić, „Razvoj instituta zaštite građana od šutnje uprave“, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 2., 2006, 130-131.

¹⁴ *Ibid.*, 134.

ŠUTNJA UPRAVE I GOVOR STRANKE: POSTOJI LI MOGUĆNOST SATISFAKCIJE?

2.1. Šutnja prvostepenog organa

Zakonom o upravnom postupku FBiH je propisano da ako žalbu izjavljuje stranka po čijem zahtjevu prvostepeni organ nije donio rješenje u zakonskom roku, drugostepeni organ je dužan odmah, a najkasnije u roku od tri dana od prijema žalbe tražiti da mu prvostepeni organ dostavi sve spise predmeta i da pismeno iznese razloge zbog kojih rješenje nije donijeto u roku.

Drugostepeni organ tom prilikom će odrediti rok u kojem će ga prvostepeni organ o tome obavijestiti a taj rok ne može biti duži od pet dana.

Nakon što prvostepeni organ dostavi izjašnjenje, drugostepeni organ će zatim cijeliti iznijete razloge zbog čega rješenje nije donijeto.

Po ocjeni drugostepenog organa da su razlozi opravdani ili da se radilo o krivici stranke, odredit će rok od najduže 15 dana u kojem prvostepeni organ mora donijeti rješenje.

Ukoliko drugostepeni organ, sa druge strane, procijeni da razlozi nisu opravdani, sam će riješiti stvar prema spisima predmeta i donijeti svoje rješenje. Pri tome će drugostepeni organ sam provesti ispitni postupak i svojim rješenjem riješiti upravnu stvar ukoliko je to potrebno a izuzetno, ukoliko procijeni da će prvostepeni organ ispitni postupak brže i ekonomičnije provesti, naložit će da to i učini i da mu prikupljene podatke dostavi u roku od najduže od osam dana.¹⁵

Kako se nastupanjem negativne fikcije smatra da je zahtjev odbijen, postavlja se pitanje da li u tom slučaju žalba mora biti podnijeta u zakonskom roku od 15 dana.¹⁶ U tom slučaju akt kojim se zahtjev odbija u formalnopravnom smislu nije donijet i stranci nije dostavljen, pa ne postoji trenutak od kojeg bi se računao žalbeni rok. Zapravo, smatra se da je činjenica nedonošenja rješenja u zakonskom roku povreda kojoj se priznaje mogućnost izjavljivanja žalbe. Nakon isteka zakonskog roka za donošenje rješenja nastupanjem svakog idućeg dana u kojem prvostepeni organ nije donio rješenje nastaje povreda zakonske obaveze, pa ovakva povreda postoji u kontinuitetu. Zbog toga je stranka ovlaštena da u bilo kojem trenutku nakon isteka zakonskog roka izjavi žalbu.

Sadržaj žalbe u ovom slučaju će također biti specifičan. Kada prvostepeni organ u redovnom toku stvari rješenjem odbija zahtjev, tada je stranka u žalbi dužna naznačiti naziv organa te broj i datum rješenja koje se pobija, pri čemu je dovoljno da u obrazloženju izloži samo u kom pogledu je nezadovoljna rješenjem ali žalbu ne mora posebno obrazložiti.¹⁷

U slučaju negativne fikcije rješenja nema pa se broj rješenja neće ni naznačavati, ali će se naznačiti organ koji je bio u obavezi da ga donese te slijedeći obavezu da se izloži u kom pravcu je stranka nezadovoljna, kratko će se izložiti sadržaj zahtjeva i činjenica da prvostepeni organ nije donio rješenje u zakonskom roku.

¹⁵ Član 243. Zakona o upravnom postupku FBiH.

¹⁶ Član 227. Zakona o upravnom postupku FBiH.

¹⁷ Član 229. stav 1. Zakona o upravnom postupku FBiH.

2.2. Šutnja drugostepenog organa

Prijemom žalbe zbog šutnje prvostepenog organa, drugostepeni organ će postupiti na način kako je opisano u prethodnom poglavlju.¹⁸

I drugostepeni organ je obavezan rokom za donošenje rješenja o žalbi u roku od najduže 30 dana.¹⁹

Postupajući po žalbi protiv prvostepenog rješenja kada je ovakvo rješenje donijeto, drugostepeni organ žalbu može odbaciti ako je žalba nedopuštena, neblagovremena ili izjavljena od neovlaštene osobe.²⁰ U slučaju žalbe zbog šutnje prvostepenog organa, neblagovremenost će postojati jedino ukoliko je žalba podnijeta prije isteka zakonskog roka za donošenje rješenja a u svakom slučaju ukoliko je izjavljena od strane neovlaštene osobe.

Ukoliko žalbu ne odbaci, drugostepeni organ je ovlašten da je odbije kao neosnovanu ili je uvaži tako što će poništiti prvostepeno rješenje u cijelosti ili djelimično ili će ga izmijeniti.²¹

Postupajući po zakonskoj obavezi drugostepeni organ će, ukoliko utvrdi da je žalba zbog šutnje prvostepenog organa blagovremena i izjavljena od ovlaštene osobe, ispitati da li su opravdani razlozi zbog kojih rješenje nije donijeto pa ako jesu, naložit će prvostepenom organu da najkasnije u roku od 15 dana donese rješenje.

Ako su po ocjeni drugostepenog organa razlozi neopravdani, tada će drugostepeni organ donijeti rješenje po zahtjevu. I u jednom i drugom slučaju krajnji ishod bi trebao biti donošenje rješenja i to u roku od 30 dana od dana prijema žalbe.

Moguće su situacije da nastupi šutnja i drugostepenog organa. Odnosno, moguće je da ni drugostepeni organ ne donese rješenje u roku od 30 dana niti ga na njegovo traženje ne donese prvostepeni organ.

Dosljedno slijedeći koncept negativne fikcije zakonodavstvo i u ovom slučaju priznaje posljedice odbijanja zahtjeva odnosno žalbe. Ako ni drugostepeni organ ne donese rješenje po žalbi stranke, smatra se da je žalba odbijena.

Ovdje se trebaju razlikovati dvije situacije:

Prva je situacija u kojoj je prvostepeni organ donio rješenje pa je stranka izjavila žalbu drugostepenom organu. Ukoliko drugostepeni organ ne donese odluku po žalbi u roku od 30 dana, tada stranka mora tražiti od upravne inspekcije da naloži drugostepenom organu da donese rješenje.²²

Nadzor nad primjenom Zakona o upravnom postupku FBiH u upravnim postupcima u kojima se rješava u upravnim stvarima na osnovu federalnog

¹⁸ U skladu sa jasno opisanim postupanjem po članu 243.

¹⁹ Član 244. Zakona o upravnom postupku FBiH.

²⁰ Član 236. stav 1 Zakona o upravnom postupku FBiH.

²¹ Član 236. stav 3 Zakona o upravnom postupku FBiH.

²² Član 20. stav 1 Zakona o upravnim sporovima FBiH.

ŠUTNJA UPRAVE I GOVOR STRANKE: POSTOJI LI MOGUĆNOST SATISFAKCIJE?

zakona ili drugog federalnog propisa vrši Federalno ministarstvo pravde²³ pa će se u tom slučaju stranka obratiti ovom organu.

Ukoliko se radi o rješavanju u upravnim stvarima na osnovu kantonalnog zakona i drugog kantonalnog propisa, kao i propisa općinskog i gradskog vijeća, tada nadzor vrši kantonlani organ uprave nadležan za poslove pravosuđa.²⁴

Iako su organi za provođenje nadzora ovlašteni da u slučaju nedonošenja rješenja po žalbi u zakonskom roku drugostepenom organu izreknu novčanu kaznu u iznosu od 2.000 KM do 8.000 KM²⁵, Zakon o upravnim sporovima propisuje da stranka mora od upravne inspekcije tražiti da drugostepenom organu naloži donošenje rješenja, što bi značilo da se traži nalaganje upravne mjere.²⁶

Tek ukoliko ni po zahtjevu upravne inspekcije, odnosno nadležnog organa za nadzor nad provođenjem zakona, drugostepeni organ ne donese rješenje po žalbi, stranka je ovlaštena da pokrene upravni spor kao da joj je žalba odbijena.²⁷

Treba imati u vidu da je u ovom slučaju prvostepeni organ donio rješenje kojeg stranka osporava žalbom podnijetom drugostepenom organu, a koji po izjavljenoj žalbi ne donosi odluku. Tako će stranka koja je ovlaštena da pokrene upravni spor nastupanjem negativne fikcije ipak moći iznijeti razloge odbijanja rješenja jer je prvostepeni organ već donio rješenje kojim se zahtjev odbija pa su u tom rješenju iznijeti razlozi za takvu odluku.

Druga situacija odražava kontinuitet šutnje uprave izražene šutnjom i drugostepenog organa. Radi se o tome da je zbog šutnje prvostepenog organa podnijeta žalba drugostepenom organu ali ni drugostepeni organ u roku od 30 dana nije donio rješenje, niti se u tom roku obezbjedilo donošenje rješenja prvostepenog organa.

Zakonski propis u ovom dijelu je konzistentan - ukoliko drugostepeni organ procjeni da su razlozi nedonošenja rješenja od strane prvostepenog organa neopravdani pa treba sam da donese rješenje, takvo će rješenje morati donijeti u roku od 30 dana. Protiv ovog rješenja stranka može pokrenuti upravni spor.²⁸

Ukoliko procjeni da su razlozi opravdani, tada će naložiti prvostepenom organu da u roku od 15 dana donese rješenje, što znači da će se i u ovom slučaju rješenje moći donijeti u roku od 30 dana od dana prijema žalbe zbog šutnje prvostepenog organa.

Postoji mogućnost da ni drugostepeni organ ne postupi u ovom roku pa ne donese rješenje, odnosno ne obezbjedi se rješenje prvostepenog organa čime nastupa dvostruka šutnja uprave, tj. nakon šutnje prvostepenog, nastupa šutnja i drugostepenog organa.

²³ Član 297. stav 1 Zakona o upravnom postupku FBiH.

²⁴ Član 297. stav 2 Zakona o upravnom postupku FBiH.

²⁵ Član 298. stav 1 tačka 13. Zakona o upravnom postupku FBiH.

²⁶ Član 13. Zakona o inspekcijama FBiH (Sl. novine FBiH, br. 73/14)

²⁷ Član 20. stav 1 Zakona o upravnim sporovima FBiH.

²⁸ Član 20. stav 1 Zakona o upravnim sporovima FBiH.

Pozicija stranke sada je izjednačena poziciji u kojoj je rješenje donio prvostepeni organ nakon čega je stranka izjavila žalbu ali drugostepeni organ ne donosi rješenje u roku od 30 dana.

S tim u vezi, stranka je u obavezi da od upravne inspekcije zatraži da se naloži upravna mjera donošenja rješenja²⁹ pa ukoliko drugostepeni organ ne postupi ni po toj mjeri, tada stranka može pokrenuti upravni spor kao joj je žalba odbijena.

Na identičan način kao u slučaju kada se radi o šutnji drugostepenog organa će se postupiti i kada rješenje treba da donese prvostepeni organ a protiv takvog rješenja žalba nije dozvoljena.³⁰

3. Upravni spor zbog šutnje uprave

Bilo da se radi o šutnji samo drugostepenog ili o dvostrukoj šutnji i prvostepenog i drugostepenog organa, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.

Kako je u pitanju negativna fikcija postojanja akta kojim se žalba odbija, stranka će u tužbi bez navođenja broja i datuma upravnog akta protiv kojeg je tužba podnijeta i naravno bez njegovog prilaganja, morati naznačiti druge obavezne elemente tužbe.³¹

Kao i u slučaju izjavljivanja žalbe zbog šutnje prvostepenog organa, postavlja se pitanje roka za podnošenje ovakve tužbe. Obzirom da Zakon o upravnim sporovima FBiH nije precizirao poseban rok za podnošenje ovakve tužbe, a imajući u vidu princip kontinuiteta povrede zakonske obaveze koja nastupa svakim danom nedonošenja odluke, primjenjiv je princip pravne teorije da ovakva tužba *može biti preuranjena a nikako zakašnjela*.³²

Tek ukoliko bi se zakonskim propisom o upravnim sporovima izričito propisao rok za podnošenje ovakve tužbe, tada bi stranka bila u obavezi tužbu podnijeti u tom roku. Takvo rješenje trenutno postoji u zakonodavstvu Sjeverne Makedonije gdje je definisano da kada se tužba u upravnom sporu podnosi zbog nedonošenja akta u propisanom roku, tužba mora biti podnijeta u roku od 30 dana nakon proteka zakonskog roka za donošenje akta.³³

Ovakva regulacija je izrazito nepovoljna jer stranke često nisu svjesne svojih prava, a u postupcima se zastupaju same bez punomoćnika koji bi im ukazali na prekluziju roka.

²⁹ Član 20. stav 3 Zakona o upravnim sporovima FBiH.

³⁰ Član 20. stav 2 Zakona o upravnom sporovima FBiH.

³¹ Po članu 21. Zakona o upravnim sporovima FBiH to su: ime, prezime i mjesto stanovanja, naziv i sjedište tužioca i tuženog, zakonski razlog za pobijanje upravnog akta kao i u kom pravcu i obimu se predlaže poništavanje upravnog akta i potpis podnosioca.

³² K. Bitrakov, „Silence of the administration in the current Macedonian administrative dispute legislation and the necessity of amendments“, *Iustinianus Primus law review*, 1 (2021), 2021, 5.

³³ *Ibid.*, 6.

ŠUTNJA UPRAVE I GOVOR STRANKE: POSTOJI LI MOGUĆNOST SATISFAKCIJE?

Iako tužba ne može biti zakašnjela, može biti preuranjena ukoliko bi se podnijela prije isteka roka za donošenje rješenja, odnosno prije isteka roka za postupanje po eventualno izrečenoj upravnoj mjeri.

Upravni spor se u principu može voditi kao spor o zakonitosti, kada će sud, ukoliko utvrdi nezakonitost upravnog akta uvažiti tužbu i upravni akt poništiti ili kao spor pune jurisdikcije kada sud sam presudom rješava upravnu stvar.³⁴

U slučaju podnošenja tužbe zbog šutnje uprave, sud će, ukoliko nađe da je tužba opravdana, presudom uvažiti tužbu i odrediti u kojem smislu će nadležni organ donijeti rješenje.³⁵

Upravni spor povodom šutnje uprave zbog toga ima svojstva spora o zakonitosti. Kod spora o zakonitosti sud prvo utvrđuje da je pobijani akt nezakonit pa na tragu takvog utvrđenja akt poništava i nalaže upravnom organu da donese novi.

Kod šutnje uprave su prisutna oba elementa; sud, istina, ne utvrđuje nezakonitost pobijanog akta jer akta nema, ali utvrđuje nezakonitost postupanja organa uprave jer akt nije donijet u zakonskom roku. Zbog toga se u zakonodavstvima često koristi formulacija da će povodom šutnje uprave sud tužbu uvažiti *ukoliko nađe da je osnovana*, odnosno ukoliko se utvrdi nezakonito propuštanje upravnog organa da rješenje donese u zakonskom roku.

Pored toga, prisutan je i drugi element jer će sud naložiti organu uprave donošenje rješenje kao i u kojem smislu će donijeti takvo rješenje.

Ovakvom formulacijom da će sud odrediti *u kojem smislu* će nadležni organ donijeti rješenje, zakonodavac je ostavio otvoreno pitanje šta sve sud može odrediti nadležnom organu u smislu donošenja rješenja.

Kako se radi o podnošenju tužbe gdje u slučaju dvostruke šutnje uprave nije proveden ispitni postupak, sud osim dokaza priloženih uz sam zahtjev ne može u vidu imati druge dokaze koje bi bilo neophodno provesti.

Ukoliko se radi o šutnji samo drugostepenog organa, sud će moći ostvariti uvid u dokaze provedene pred prvostepenim organom ali i u tom slučaju na bazi takvih dokaza neće moći donijeti odluku ukoliko je činjenični supstrat utvrđen na manjkav ili nepotpun način.

To je mogući razlog zašto zakonodavac (po Zakonu o upravnim sporovima FBiH) ne daje mogućnost da se u slučaju šutnje uprave vodi upravni spor pune jurisdikcije u kojem bi sud, kao u slučaju podnošenja tužbe protiv rješenja koje je donijeto u upravnom postupku, mogao donijeti presudu kojom rješava upravnu stvar a koja u svemu zamjenjuje upravni akt.³⁶

U svakom slučaju sud određujući *u kojem smislu* će nadležni organ donijeti rješenje može odrediti rok za donošenje rješenja, dati upute koje je dokaze potrebno provesti kao i dati upute u vezi sa pravilnom i zakonitom primjenom

³⁴ M. Šikić, „Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka* (1991) v. 29, br. 1, 2008, 17.

³⁵ Član 36. stav 4 Zakona o upravnim sporovima FBiH.

³⁶ Član 36. stav 3 Zakona o upravnim sporovima FBiH.

procesnog i materijalnog prava.

Sudska praksa kantonalnih sudova je upravo na tragu ovakvog tumačenja pa se presudom Kanotnalnog suda u Novom Travniku³⁷ u jednom predmetu zbog šutnje uprave tužba uvažava te je naloženo tuženom, Općinskom vijeću Općine Travnik da u roku od 15 dana od dana prijema presude donese odluku po zahtjevu u upravnom postupku.

4. Provedba presude povodom šutnje uprave

Posebno je pitanje provedbe ovakve presude, odnosno koje instrumente stranka ima na raspolaganju ukoliko nadležni organ i dalje ne donosi rješenje. Zakon o upravnim sporovima FBiH propisuje da u tom slučaju odgovorno lice u tom organu čini tešku povredu službene dužnosti protiv koje je nadležni sud dužan pokrenuti disciplinski postupak.³⁸

Međutim, činjenica pokretanja disciplinskog postupka za stranku i dalje ne znači da će o njenom zahtjevu biti konačno riješeno. Protiv odgovornog lica se može provesti disciplinski postupak, ovo lice može biti oglašeno i odgovornim za tešku povredu službene dužnosti i s tim u vezi i sankcionisano ali uprkos tome, stranka se i dalje može naći u situaciji da o njenom zahtjevu još uvijek nije odlučeno.

U odjeljku VI naslovljenom kao „Obaveznost presuda“, Zakon o upravnim sporovima FBiH ne uređuje pitanje nepostupanja prvostepenog organa po presudi kojom je naloženo donošenje rješenja u određenom roku zbog šutnje uprave.³⁹ Za razliku od rješenja u Zakonu o upravnim sporovima FBiH koje upravni spor zbog šutnje uprave tretira samo kao spor o zakonitosti, ali ne i kao spor pune jurisdikcije, njemačko zakonodavstvo predviđa mogućnost i spora pune jurisdikcije. Tako će sud prije svega odrediti rok u kojem nadležni organ mora odlučiti o zahtjevu, pa ukoliko nadležni organ u tom roku ne donese odluku, postupak pred sudom se nastavlja a sud tada može odlučiti o predmetu zahtjeva.⁴⁰

I zakonodavstvo Republike Hrvatske također predviđa mogućnost spora pune jurisdikcije, jer sud u upravnom sporu procjenjuje da li su razlozi za nedonošenje odluke opravdani pa ukoliko procjeni da nisu, usvojit će tužbu i sam riješiti upravnu stvar osim ukoliko se radi o predmetu gdje nadležni organ donosi diskrecijsku odluku.⁴¹

Slično rješenje postoji i u Republici Srbiji gdje u slučaju upravnog spora ove vrste sud može naložiti nadležnom organu da donese akt u određenom roku, a

³⁷ Presuda broj 06 0 U 016393 22 U od 7. 9. 2022. godine.

³⁸ Član 36. stav 5 Zakona o upravnim sporovima FBiH.

³⁹ Član 57-59. – ove odredbe se odnose na obaveznost presuda u situacijama poništenja rješenja kada je rješenje donijeto, a ne na situacije šutnje uprave.

⁴⁰ D. C. Dragos/P. Kovač *et al.*, (ur.) *The Sound of Silence in European Administrative law*, Palgrave Macmillan, Cham 2020, 87.

⁴¹ *Ibid.*, 357.

ŠUTNJA UPRAVE I GOVOR STRANKE: POSTOJI LI MOGUĆNOST SATISFAKCIJE?

može također i sam da riješi upravnu stvar.⁴²

Pozicija stranke po Zakonu o upravnim sporovima FBiH je u tom smislu otežana jer stranka bez obzira na činjenicu što nadležni organ i dalje ne donosi rješenje, ne može tražiti da o njenom zahtjevu odluči sud u upravnom sporu pune jurisdikcije.

4.1. Zakon o upravnim sporovima BiH, RS i BDBiH

Znatno drugačija pozicija stranke je po odredbama Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine.⁴³ Tako se članom 37. ovog Zakona propisuje da kada je tužba podnesena na osnovu člana 21.⁴⁴, a sud nađe da je opravdana, presudom će uvažiti tužbu, poništiti osporeni upravni akt i odrediti u kom će smislu nadležna institucija donijeti rješenje ili će presudom sam riješiti upravnu stvar.

Identično rješenje je i u Zakonu o upravnim sporovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.⁴⁵

Na ovaj način je uvedena i mogućnost spora pune jurisdikcije koja je u potpunoj dispoziciji suda, jer sud procjenjuje da li će naložiti organu uprave da donese rješenje ili će sam svojom presudom riješiti upravnu stvar.

Tako se stranka ponovo stavlja u položaj neizvjesnosti jer ne postoje objektivni kriteriji o tome kada će sud naložiti organu uprave da donese rješenje, a kada će sam sud riješiti upravnu stvar.

Kao primjer preciznije formulacije može poslužiti Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske⁴⁶ koji propisuje da ako sud utvrdi da upravni organ nije u propisanom roku donio pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebao donijeti, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženi rješavao po slobodnoj ocjeni kada će tuženom narediti donošenje odluke i za to mu odrediti primjereni rok.⁴⁷ Ovakvim rješenjem se spor pune jurisdikcije utvrđuje kao pravilo, tj. sud će prvenstveno donijeti meritornu odluku, a spor o zakonitosti uz nalog za donošenje odluke u određenom roku propisano je kao izuzetak i to samo iz objektivnih razloga tj. ako se radi o specifičnoj prirodi stvari ili se radi o diskrecijskoj ocjeni nadležnog organa uprave.

⁴² *Ibid.*, 381—382.

⁴³ Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine (Sl. glasnik BiH, br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10).

⁴⁴ Tj. zbog šutnje uprave.

⁴⁵ Član 31. stav 5 Zakona o upravnim sporovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (Sl. glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, br. 4/2000 i br. 1/2001).

⁴⁶ Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine Republike Hrvatske, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21).

⁴⁷ Član 28. stav 3. Zakona o upravnim sporovima Republike Hrvatske.

Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske⁴⁸ također predviđa mogućnost pokretanja upravnog spora zbog šutnje uprave⁴⁹. I po ovom je, slično kao i po federalnom propisu, definisano da ako je tužba podnijeta zbog šutnje uprave a sud nađe da je opravdana, presudom će uvažiti tužbu i naložiti nadležnom organu da donese odgovarajuću odluku u roku koji ne može biti duži od 30 dana od dana dostavljanja presude.

Za razliku od federalnog, ovaj Zakon činjenicu da upravni organ ne postupi po nalogu suda i ne donese odluku u ostavljenom roku ne kvalifikuje kao tešku povredu službene dužnosti odgovorne osobe.

Međutim, u odjeljku VI – „Obaveznost presude“ se ipak uvodi mogućnost spora pune jurisdikcije jer se propisuje da ako nadležni organ ne donese akt po nalogu suda u presudi povodom šutnje uprave u propisanom roku, stranka može posebnim aktom tražiti donošenje takvog akta, pa ako nadležni organ ni u daljem roku od 15 dana ne donese akt, tada se donošenje takvog akta može tražiti od suda koji je donio presudu.⁵⁰

5. Mogućnost satisfakcije

Može li stranka, ipak, u nedostatku mogućnosti da o njenom zahtjevu odluči sud, postići bilo kakvu satisfakciju? Mogu li stranke korištenjem zakonom propisanih prava i ovlaštenja podstaknuti javnu upravu na ažurnost i efikasnost u radu? Vjerovatno mogu.

Kada sud presudom poništi upravni akt i meritorno sam riješi upravnu stvar, donesena presuda u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt. U takvom slučaju sud presudom rješava upravnu stvar sa ovlaštenjima koja prema propisima ima u toj stvari tuženi organ, pa tuženi organ čiji je akt poništen ne donosi novi upravni akt jer ga sudska presuda u svemu zamjenjuje.⁵¹

Kako presuda u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt, njeno izvršenje će se provesti po odredbama Zakona o upravnom postupku koji propisuje da se izvršenje radi ispunjenja nenovčanih obaveza provodi administrativnim putem, dok se izvršenje radi ispunjenja novčanih obaveza provodi sudskim putem.⁵²

U slučaju presude povodom šutnje uprave kojom sud nalaže organu da donese rješenje radi se o nenovčanoj obavezi. Međutim, u ovom slučaju se radi o sjedinjenju subjektiviteta izvršenika i organa koji bi trebao provesti izvršenje. Organ uprave povodom čije šutnje je donijeta presuda bi trebao sam nad sobom provesti izvršenje ove presude što niti je moguće niti je zakonito.

⁴⁸ Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske (Sl. glasnik br. 109/05, 63/11).

⁴⁹ Član 17. Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske.

⁵⁰ Član 52. Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske.

⁵¹ P. Krijan, *Komentar Zakona o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine sa sudske prakse*, Privredna štampa d.d. Sarajevo, Sarajevo 2001, 256.

⁵² Član 273. Zakona o upravnom postupku FBiH.

ŠUTNJA UPRAVE I GOVOR STRANKE: POSTOJI LI MOGUĆNOST SATISFAKCIJE?

Pored toga, presuda kojom se nalaže organu da donese rješenje nema karakter presude koja u svemu zamjenjuje pobijani upravni akt jer takav akt ne može biti ni donijet.

Iz tog razloga provedba presude suda u sporu pune jurisdikcije može biti provedena administrativnim putem od strane organa uprave jer se zapravo radi o upravnom aktu koji je *u svemu zamijenjen* presudom – predmet presude je identičan predmetu rješenja i radi se o nadležnosti organa uprave.

Ali, nalog organu uprave da donese rješenje nije upravna stvar i ne spada u nadležnost organa uprave već se radi o zakonom propisanoj nadležnosti suda.⁵³

Po odredbama Zakona o izvršnom postupku FBiH⁵⁴ izvršna isprava na osnovu koje sud određuje izvršenje je izvršna odluka sudova⁵⁵ ali i izvršna odluka donijeta u upravnom postupku⁵⁶ *ako glasi na ispunjenje novčane obaveze, ukoliko zakonom nije drukčije određeno.*

Pozicija Zakona o izvršnom postupku usklađena je sa odredbama Zakona o upravnom postupku da se izvršenje samo novčane obaveze može tražiti putem suda.

Cijeneći zakonsku definiciju da u slučaju upravnog spora pune jurisdikcije se radi o odluci upravnog postupka koju inače donosi upravni organ a koju je u cijelosti zamjenila presuda suda, provedba ovakve odluke je zapravo provedba *izvršne odluke donesene u upravnom postupku.*

Presuda suda kojom se nalaže organu uprave da donese rješenje se ne može smatrati odlukom *donesenom u upravnom postupku* jer se u upravnom postupku ovakve odluke ne donose niti su za njih nadležni organi uprave. Iz navedenog razloga se ovakva presuda može jedino podvesti pod kategoriju *izvršne odluke sudova*⁵⁷.

Izvršna isprava podobna je za izvršenje ako su u njoj označeni tražilac izvršenja i izvršenik te predmet, vrsta, obim i vrijeme ispunjenja obaveze. Potraživanje je izvršivo ako je takve prirode i karaktera da ga je moguće ostvariti u objektivnom smislu, u realnosti prema općim pravilima i shvatanju u pravu, a za šta je izvršni postupak opremljen da to postigne.⁵⁸

Budući da ovakva presuda ispunjava kriterije *izvršne isprave* po Zakonu o izvršnom postupku FBiH, po odredbama ovog Zakona bi se moglo tražiti i njeno

⁵³ Odredbom člana 243. stav 1. Zakona o upravnom postupku je propisano da će u slučaju šutnje prvostepenog organa, drugostepeni organ ukoliko procijeni da rješenje nije doneseno zbog opravdanih razloga „odrediti prvostepenom organu rok za donošenje rješenja“, ali nije propisano da se to radi posebnim rješenjem koje može postati izvršno. U praksi se ovakvi nalozi najčešće određuju dopisima i obavjestima.

⁵⁴ Član 22. i 23. Zakona o izvršnom postupku FBiH (Sl. novine FBiH, br. 32/09, 52/03, 33/06, 39/06, 39/09, 35/12, 46/16 i Sl. Glasnik BiH br. 42/18).

⁵⁵ Član 23. stav 1 tačka 1 Zakona o izvršnom postupku FBiH.

⁵⁶ Član 23. stav 1 tačka 2 Zakona o izvršnom postupku FBiH.

⁵⁷ Iz tačke 1. stava 1 člana 23. Zakona o izvršnom postupku FBiH.

⁵⁸ V. Mišić, *Sudska praksa u izvršnom postupku*, Center for International Legal Cooperation, 11.

izvršenje.

Jedna od mogućnosti za tražitelja izvršenja je zahtjev za izricanje sudskih penala. Kada izvršenik ne izvrši u roku neku svoju nenovčanu obavezu utvrđenu izvršnom ipsravom, sud koji bi bio nadležan da odredi izvršenje na nenovčanom potraživanju će u izvršnom postupku rješenjem odrediti izvršeniku naknadni primjereni rok i izreći mu da će, ako svoju obavezu ne ispuni u tom roku, biti dužan isplatiti tražiocu izvršenja određeni iznos novca za svaki dan zakašnjenja ili koju drugu jedinicu vremena u smislu pravila o obligacionim odnosima počev od isteka tog roka.⁵⁹

U ovom radu je iznijet slučaj presude Kantonalnog suda u Novom Travniku broj 06 0 U 016393 22 U od 7.9.2022. godine. Organ uprave nije postupio po nalogu iz ove presude i nije u roku od 15 dana donio odluku kako je presudom naloženo. Za poziciju stranke nije predstavljao poseban značaj pokretanje disciplinskog postupka protiv odgovorne osobe radi teške povrede službene dužnosti pa se stranka opredjelila za podnošenje zahtjeva za izricanje sudskih penala kojom je traženo da se Općini Travnik odredi dodatni rok od 10 dana u kojem može ispuniti obavezu i donijeti rješenje, a u protivnom da se odredi da će po isteku tog roka za svaki dan zakašnjenja biti u obavezi stranci kao tražitelju izvršenja plaćati iznos od po 100,00 KM.

Ispitujući ovakav prijedlog, Općinski sud u Travniku je donio rješenje o izvršenju⁶⁰ kojim se usvaja prijedlog za izricanje sudskih penala tražitelja izvršenja E. K. protiv Općine Travnik, Općinsko Vijeće, a na osnovu presude Kantonalnog suda u Novom Travniku broj 06 0 U 016393 22 U od 7. 9. 2022. godine te se određuje naknadni primjereni rok od 10 dana od dana prijema rješenja u kojem je izvršenik u obavezi da izvrši nenovčanu obavezu iz presude Kantonalnog suda u Novom Travniku broj 06 0 U 016393 22 U od 7. 9. 2022. godine na način što će donijeti odluku po zahtjevu za obnovu postupka.

Istovremeno je izvršeniku izrečeno da ukoliko svoju obavezu ne ispuni u navedenom roku, da će tražitelju izvršenja E. K. isplatiti iznos od po 100,00 KM za svaki dan zakašnjenja počev od isteka navedenog roka od 10 dana.

Radi se o rješenju protiv kojeg se može izjaviti žalba u roku od 8 dana od dana prijema pismenog opravka, a u trenutku pisanja ovog rada u toku je bio žalbeni rok pa se očekuje da će izvršenik izjaviti žalbu.

Iako se radi o rješenju koje u trenutku pisanja ovog rada nije bilo pravosnažno i nije poznato da li će ga drugostepeni sud ostaviti na snazi, vrijedi napomenuti da je u obrazloženju navedeno da je prvostepeni sud našao da prijedlog sadržava sve potrebne elemente propisane u članu 36., 39. i 194. Zakona o izvršnom postupku. Stranka koja po zakonskom rješenju nema mogućnost da u slučaju kontinuirane šutnje uprave o njenom upravnom predmetu odluči sud u sporu pune jurisdikcije,

⁵⁹ Član 194. Zakona o izvršnom postupku FBiH.

⁶⁰ Rješenje broj 51 0 I 205967 22 I od 18. 10. 2022. godine

ŠUTNJA UPRAVE I GOVOR STRANKE: POSTOJI LI MOGUĆNOST SATISFAKCIJE?

ovim barem djelimično postiže satisfakciju jer sve dok se o njenom zahtjevu ne donese rješenje, organ uprave je u obavezi da joj dnevno isplaćuje iznos od po 100,00 KM.

Isplatu sudskih penala stranka može potraživati sve dok se ne opredijeli za podnošenje prijedloga za izvršenje radi ostvarenja obaveze na radnju koju može obaviti samo izvršenik.⁶¹ Podnošenjem takvog prijedloga sud će dalje postupati po odredbi člana 17. Zakona o izvršnom postupku FBiH, odnosno izricat će novčane kazne pravnom licu i odgovornom licu u pravnom licu sve dok se ne ispuni dužna činidba. Specifičnost postoji u situaciji kada je izvršenik Bosna i Hercegovina i entitet, Brčko Distrikt BiH, kanton, grad, općina i upravna organizacija, te organi ovih pravnih lica jer se tada mogu kažnjavati samo odgovorna lica, ali ne i navedeni organi.⁶²

Razlika u poziciji stranke je u činjenici što novčana kazna predstavlja prihod i uplaćuje se u korist budžeta iz kojeg se izvršni sud finansira⁶³ dok se sudski penali isplaćuju tražitelju izvršenja, odnosno stranci.⁶⁴

U literaturi se opravdano ukazuje na problem izvršenja upravnosudskih odluka u Bosni i Hercegovini. Da bi sudska presuda postigla svoj cilj – zaštitu subjektivnih prava stranaka, kao i zaštitu objektivne zakonitosti – neophodno je osigurati mogućnost njene provedbe. Pravo na pravično suđenje sadrži u sebi i pravo na izvršenje sudskih odluka odmah nakon njihove pravosnažnosti, inače pravo zagantovano odredbama člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ne bi imalo nikakvog učinka.⁶⁵

U predmetu *Hornsby protiv Grčke* Evropski sud za ljudska prava je zaključio da bi „pravo na sud“ bilo iluzorno ako bi domaći pravni sistem dozvolio da konačna i obavezujuća sudska odluka ostane neoperativna, na štetu jedne od strana u postupku.⁶⁶

Ukoliko se presude sudova u upravnim sporovima povodom šutnje uprave ne bi smatrale podobnim izvršnim ispravama na koje je primjenjiv Zakon o izvršnom postupku, tada bi ovakve presude ostale *mrtvo slovo na papiru*. Ovo pogotovo imajući u vidu da Zakon o upravnim sporovima FBiH ne predviđa mogućnost da sud svojom presudom odluči o upravnoj stvari te da presuda u svemu zamijeni upravni akt.

U teoriji se iznosi niz kritika na račun negativne fikcije, a jedan od glavnih argumenata je to što se negativnom fikcijom delegira nadležnost na sudove koji

⁶¹ Član 209. Zakona o izvršnom postupku FBiH.

⁶² Član 17. stav 9 Zakona o izvršnom postupku FBiH.

⁶³ Član 17. stav 8 Zakona o izvršnom postupku FBiH.

⁶⁴ Član 194. stav 1 Zakona o izvršnom postupku FBiH.

⁶⁵ M. Alijević/D. Zahirović, „Izvršenje upravnosudskih odluka u Bosni i Hercegovini“, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, broj 23, god. 12, 2019, 158.

⁶⁶ C. Harland et al., *Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourgu*, Grafičar promet, Sarajevo 2003, 135.

će u sporovima pune jurisdikcije donijeti odluku umjesto organa uprave.

Na ovaj način se legalizira nerad i protupravno ponašanje prvostepenog organa, a pri tome vjerovatno i opterećuje rad drugostepenih organa⁶⁷, odnosno sudova koji bi se, umjesto preispitivanja zakonitosti rada uprave mogli početi baviti rješavanjem upravnih stvari.

Iz navedenog razloga je rješenje u Zakonu o upravnim sporovima FBiH djelimično dobro jer u svakom slučaju donošenje rješenja u slučaju šutnje uprave zadržava u obavezi organ uprave koji mora da obavi posao iz djelokruga svojih nadležnosti znajući da njegovu neaktivnost neće nadomjestiti sud svojom presudom.

Međutim, smisao postojanja i pravnog sistema i organa uprave i suda su svakako ostvarivanje prava stranaka i efikasan rad uprave. U tom pravcu bi postojeće rješenje u Zakonu o upravnim sporovima FBiH trebalo dopuniti izričitim ovlaštenjem da, ukoliko nadležni organ ne postupi po izreci presude i ne donese rješenje u ostavljenom roku, pored odgovornosti za težu povredu službene dužnosti odgovornog lica, stranka može pokrenuti i postupak izvršenja u skladu sa odredbama Zakona o izvršnom postupku FBiH.

5.1. Prekršajna odgovornost

Zakon o upravnom postupku FBiH je u kaznenim odredbama predvidio niz situacija u kojima organ uprave i odgovorna osoba u organu uprave mogu biti kažnjeni zbog nedonošenja odluke u zakonskom roku.⁶⁸

Tako je propisano da će se novčanom kaznom od 2.000 do 8.000 KM kazniti za prekršaj institucija koja ima javne ovlasti ako po zahtjevu stranke ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku.⁶⁹

Isto tako, ako stranka izjavi žalbu zbog šutnje prvostepenog organa pa drugostepeni organ procjeni da su razlozi za nedonošenje odluke bili opravdani te naloži donošenje rješenja u određenom roku, a ni u tom roku prvostepeni organ ponovo ne donese rješenje, i tada će se kazniti istom novčanom kaznom u iznosu od 2.000 do 8.000 KM.

Ovom kaznom će se prvostepeni organ kazniti i ako po podnijetoj žalbi zbog šutnje uprave prvostepeni organ uopće ne dostavi izjašnjenje o tome zbog čega se nije postupilo u zakonskom roku kao i u situaciji kada ne prikupi tražene podatke i ne dostavi ih drugostepenom organu koji je odlučio da sam riješi upravnu stvar.⁷⁰

Ni drugostepeni organ nije pošteđen prekršajne odgovornosti pa se ovaj organ

⁶⁷ M. Šikić, „Pitanja uređenja i promjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (1991) v. 29. br 1., 2008, 6.

⁶⁸ Član 298. Zakona o upravnom postupku FBiH.

⁶⁹ Član 298. stav 1 tačka 9. Zakona o upravnom postupku FBiH.

⁷⁰ Član 298. stav 1 tačka 12. Zakona o upravnom postupku FBiH.

ŠUTNJA UPRAVE I GOVOR STRANKE: POSTOJI LI MOGUĆNOST SATISFAKCIJE?

može kazniti ako po izjavljenoj žalbi ne donese rješenje u propisanom roku.⁷¹

Za svaki navedeni prekršaj, pored kazne u iznosu od 2.000 do 8.000 KM propisane za organ uprave, kaznit će se i odgovorna osoba u organu uprave novčanom kaznom u iznosu od 300 do 1.200 KM.⁷²

U izvještaju o radu načelnika Općine Travnik, kabineta načelnika i službi za upravu Općine Travnik u okviru jedinstvenog organa uprave i Upravne organizacije Teritorijalna vatrogasna jedinica Travnik za 2021. godinu⁷³ se navode podaci o brojevima neriješenih predmeta po pojedinim referatima. Na referatu „urbanizam i građenje“ stoji da ukupan broj neriješenih predmeta iznosi 4.070. Od toga, broj neriješenih predmeta koji su izvan zakonskog roka za postupanje je 4.042. U pitanju su akti koji se odnose na urbanističke saglasnosti, građevinske i upotrebne dozvole.

To znači da postoje indicije da je počinjeno najmanje 4.042 prekršaja po Zakonu o upravnom postupku FBiH. Ukoliko bi se za svaki prekršaj izrekla minimalna novčana kazna u iznosu od 2.000 KM, to bi za Općinu Travnik predstavljalo novčanu obavezu u iznosu od 8.084.000,00 KM.

Za potrebe ovog rada od nadležnog kantonalnog upravnog inspektora zatraženi su podaci o broju zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka zbog nedonošenja odluke u zakonskom roku za 2021. godinu.

Aktom broj 03-09-8219/22 od 31. 10. 2022. godine kantonalni upravni inspektor je dostavio podatak da je u 2021. godini podnijeto pet zahtjeva za pokretanje *prekršajnog postupka zbog nepoštivanja odredbi iz Zakona o upravnom postupku*. Ovaj broj se odnosi na nepoštivanje odredbi iz Zakona o upravnom postupku, dakle ne samo odredbi o rokovima donošenja odluke već i ostalih odredbi i to za sve ostale općine u nadležnosti ovog inspektora.

Broj neriješenih predmeta koji su u statusu protoka zakonskog roka za odlučivanje i broj podnijetih zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka je u očitom nesrazmjeru.

To, međutim, ne sprječava stranke da zahtjevima za inspeksijske nadzore u svakom pojedinačnom slučaju traže od nadležnog upravnog inspektorata da se inspeksijski nadzor provede i zatraži novčano kažnjavanje.

Pored mogućnosti izricanja sudskih penala u izvršnom postupku, to bi predstavljalo dodatan podstrek jedinicama lokalne samouprave da se dosljedno posvete tematici problema donošenja odluka u zakonskim rokovima.

⁷¹ Član 298. stav 1 tačka 13. Zakona o upravnom postupku FBiH.

⁷² Član 298. stav 2 Zakona o upravnom postupku FBiH.

⁷³ Općina Travnik, Načelnik, Izvještaj o radu načelnika Općine, Kabineta načelnika i službi za upravu Općine Travnik u okviru jedinstvenog organa uprave i Upravne organizacije Teritorijalna vatrogasna jedinica Travnik za 2021. godinu:

https://www.opcinatravnik.com.ba/images/doc/plan_program/Izvje%C5%A1taj_o_radu_na%C4%8Delnika_i_slu%C5%BEbi_za_upravu_Op%C4%87ine_Travnik_i_TVJ_u_2021._godini.pdf (27. 10. 2022.)

5.2. Krivična odgovornost

Neizvršenje sudske odluke je krivičnim zakonodavstvom propisano kao krivično djelo pa je tako propisano da odgovorna osoba u organu vlasti ili pravnoj osobi ili drugim institucijama u Federaciji koja ne postupi po pravomoćnoj odluci suda u Federaciji, kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine.⁷⁴

Učinitelj ovog krivičnog djela može da bude samo odgovorna osoba u organu vlasti, u pravnoj osobi ili u drugim institucijama u Federaciji. Za postojanje ovog krivičnog djela nužno je da postoji pravosnažna sudska odluka, pri čemu je nebitno u kojem postupku je donesena ta odluka. Ta odluka može biti donesena u krivičnom postupku, u parničnom postupku ili u postupku po tužbi u upravnom sporu. Sama radnja nepostupanja po pravosnažnoj sudskoj odluci u pravilu predstavlja nečinjenje iako postoji obaveza na neko činjenje. To će npr. biti u slučaju kad se ne donese odgovarajući akt koji je nužan za izvršenje sudske odluke, kad se pravomoćna odluka ne dostavi nadležnom organu radi izvršenja ili kad se odbije da se izvrši neka radnja koja je naznačena u pravosnažnoj sudskoj odluci.⁷⁵

Presuda suda u upravnom sporu povodom šutnje uprave se može podvesti pod definiciju *pravomoćne odluke suda u Federaciji* iz bića krivičnog djela „Neizvršenje sudske odluke“, pogotovo ukoliko je sud odredio tačan rok za postupanje, odnosno donošenje odluke, a odgovorna osoba u organu uprave se i dalje pasivno drži i ne poduzima bilo kakve aktivnosti u cilju donošenja rješenja. Obzirom da nepostupanje po odluci suda u ovom slučaju tretiraju i odredbe Zakona o upravnim sporovima kvalifikujući to kao tešku povredu službene dužnosti radi čega će se pokrenuti disciplinski postupak protiv odogovorne osobe, postavlja se pitanje primjene principa *ne bis in idem*.⁷⁶

U pravnoj teoriji postoje dileme da li se može nakon okončanja prekršajnog postupka voditi i krivični postupak za isti činjenični događaj.⁷⁷ To se svakako može dovesti u vezu i sa disciplinskim postupkom jer se radi o utvrđivanju odgovornosti pojedinca za protupravno ponašanje.

Općenite su preporuke da bi zakonodavstva trebala izbjegavati višestruko

⁷⁴ Član 351. stav 1 Krivičnog zakona FBiH (Sl. novine br. 36/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 i 75/17).

⁷⁵ Z. Tomić, *Krivično pravo II – posebni dio*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2007, 345-346.

⁷⁶ Član 4. Zakona o krivičnom postupku FBiH: „*Niko ne može biti ponovo suđen za djelo za koje je već bio suđen i za koje je donesena pravomoćna sudska odluka.*“

⁷⁷ Više u radu M. D. Marković: *Ne bis in idem – prekršajni i (ili) kazneni postupak – (ne)otklonjena dilema*, https://tuzilastvobih.gov.ba/files/docs/STRUCNI_RADОВI/Ne_bis_in_idem...._Miroslav_D_Markovic.pdf (28. 10. 2022.)

ŠUTNJA UPRAVE I GOVOR STRANKE: POSTOJI LI MOGUĆNOST SATISFAKCIJE?

normiranje jednog te istog postupanja kao različitih oblika kažnjivih radnji.⁷⁸ Pozicija stranke u upravnom postupku je ta koja može determinisati vrstu postupka koji će se voditi protiv odgovorne osobe. Naime, stranka će istovremeno sa organom uprave primiti presudu kojom se nalaže donošenje rješenja u određenom roku. Istekom ovog roka, stranka će znati da upravni organ nije postupio po nalogu i nije donio rješenje. Mala je vjerovatnoća da će sam upravni organ tražiti pokretanje disciplinskog postupka, kao i da će to uraditi sud po službenoj dužnosti odmah po isteku datog roka. Stranka u toj situaciji može, istekom roka, tužitelju podnijeti prijavu za izvršenje krivičnog djela⁷⁹ zahtjevajući provođenje istrage i utvrđivanje krivične odgovornosti počinitelja. Nakon tog momenta, ukoliko bi i došlo do pokretanja disciplinskog postupka, stranka sa pravom može isticati da je u toku istraga po podnijetoj prijavi, te se primjenom načela *ne bis in idem* treba sačekati ishod istrage i eventualno krivičnog postupka. Sa druge strane, ukoliko je opredjeljenje stranke da se vodi disciplinski a ne krivični postupak, tada će istekom roka za postupanje učiniti drugačije – zahtjevati provođenje disciplinskog postupka čime se eventualno može isključiti krivični progon odgovorne osobe.

Iz izloženog je evidentan značaj položaja i postupanja stranke koja svojom dispozicijom može da ima utjecaj čak i na vrstu odgovornosti za protupravno ponašanje odgovorne osobe koja odbija da postupi po nalogu suda i donese rješenje u upravnom postupku u skladu sa zakonom.

6. Procjena utjecaja

Redovnim korištenjem prava na žalbu zbog šutnje uprave, kao i tužbe u upravnom sporu, te zahtijevanjem inspekcijuskog nadzora na način kako je prethodno izloženo u ovom radu nastajale bi novčane obaveze upravnih organa da strankama plaćaju sudske penale za kašnjenja u donošenju odluka na dnevnom nivou, kao i obaveze da plaćaju novčane kazne.

Da li bi takve novčane obaveze podstakle organ uprave da uvedu promjene u svoj rad na način da o zahtjevima stranaka odlučuju brzo i efikasno, poštivajući zakonske rokove? Odnosno, mogu li kontinuirane novčane obaveze natjerati organ uprave da uvede promjene u svoj rad?

U Općini Travnik je, kao i velikom broju drugih jedinica lokalne samouprave u proteklom periodu postojao problem nezbrinutih pasa lualica.

Zbog ugriza kao štetnog događaja redovni sudovi su utvrđivali odgovornost općine kao jedinice lokalne samouprave da licima koja su pretpjela ugriz naknadi materijalnu i nematerijalnu štetu.

⁷⁸ I. Josipović/K. N. Hrgović, „Načelo *ne bis in idem* u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava“, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, Vol. 23 No. 2, 2016, 505.

⁷⁹ Član 229. i 230. Zakona o krivičnom postupku FBiH.

Tako se u izvještaju Općinskog pravobranilaštva Travnik⁸⁰ za 2018. godinu navodi da je za tu godinu ukupno pokrenut 61 parnični postupak. Od tog broja, Općina Travnik je samo u dva predmeta bila tužitelj, dok je u preostalim 59 predmeta bila tužena. Nadalje, od ovih 59 predmeta u 24 predmeta se potraživala naknada zbog štete načinjene od strane pasa lotalica.

U izvještaju za 2019. godinu⁸¹ se navodi da je Općina Travnik tužena u novih 46 predmeta za tu godinu, a od tog broja u 31 predmetu se potražuje šteta pričinjena od pasa lotalica.

Za 2020. godinu izvještaj⁸² sadrži podatak o novih 45 postupaka od kojih se u 24 radi o potraživanju naknade štete nastale zbog pasa lotalica.

Ovi podaci ukazuju na izražen problem za lokalnu zajednicu koji pored higijensko-epidemioloških rizika dovodi i do povećanja novčanih obaveza organa uprave koji mora vršiti naknade nastale štete.⁸³ U takvoj situaciji Općina Travnik je bila primorana riješiti problem koji je gomilao novčane obaveze pa je dana 27. 9. 2022. godine otvoreno Sklonište za nezbrinute životinje sa higijenskim servisom.⁸⁴

Ovaj primjer je najbolji pokazatelj da konzumacija zagarantovanih prava, što je u ovom slučaju bilo pravo na naknadu materijalne i nematerijalne štete, pored obeštećenja ili satisfakcije pojedinaca, može doprinijeti i sistematskom, cjelokupnom i trajnom rješavanju problema u radu jedinica lokalne samouprave čime se pospješuje uređenje pravne države i vladavina prava.

Identičan scenarij je moguć i u situaciji šutnje uprave kada i pravna i fizička lica mogu, dosljednim i konstantnim korištenjem zakonom propisanih prava dovesti do nastanka novčanih obaveza organa uprave što će ga na izvjestan način „probuditi iz sna“ i primorati da uspostavi efikasan rad svojih službi.

Na taj način ne samo da će svima pod jednakim uslovima biti obezbjeđeno ostvarivanje i zaštita prava u razumnom roku, već će se i stvoriti uslovi povoljnog privrednog ambijenta poželjnog za ulaganje i proširenje djelatnosti kako domaćih tako i stranih investitora.

⁸⁰ Izvještaj o radu Općinskog pravobranilaštva Travnik za period od 1. 1. 2018. – 31. 12. 2018. i program rada za 2019. godinu, broj Jp-01-17/2019 od 24. 1. 2019. godine.

⁸¹ Izvještaj o radu Općinskog pravobranilaštva Travnik za period od 1. 1. 2019. – 31. 12. 2019. i program rada za 2020. godinu, broj Jp-01-13/2020 od 3. 2. 2020. godine.

⁸² Izvještaj o radu Općinskog pravobranilaštva Travnik za period od 1. 1. 2020. – 31. 12. 2020. i program rada za 2021. godinu, broj Jp-01-07/2021 od 18. 1. 2021. godine.

⁸³ Načelnik Općine Travnik u izjavi za medije na dan 23.2.2022. godine navodi podatak da je u proteklih šest godina na ime naknade štete zbog pasa lotalica plaćen iznos od 206.000,00 KM, članak na portalu Klix.ba:

<https://www.klix.ba/vijesti/bih/travnik-nakon-osam-godina-projektom-azila-rjesava-problem-napustenih-pasa/220223147> (26. 10. 2022.)

⁸⁴ Podatak sa službene stranice Općine Travnik: <https://opcinatravnik.com.ba/ba/press/28287-danas-otvoreno-skloniste-za-nezbrinute-zivotinje-sa-higijenskim-servisom> (26. 10. 2022.)

7. ZAKLJUČAK

Iako je u Bosni i Hercegovini na snazi nekoliko zakona o upravnim postupcima i upravnim sporovima, te iako postoje razlike u definisanju pozicije stranke u slučaju šutnje uprave, osigurani su instrumenti koje stranke mogu koristiti ukoliko organ uprave ne postupa po njihovom zahtjevu u zakonskom roku.

Potrebno je izvršiti harmonizaciju pa i u državnom i entitetskim, te zakonima Brčko distrikta propisati identične mogućnosti za stranke u slučaju šutnje uprave. Poseban fokus bi trebalo biti provođenje odluke u upravnom sporu u kojem je nadležni sud naložio organu uprave da donese odluku u određenom roku. Za nepostupanje organa uprave po ovom nalogu bi trebalo predvidjeti ili jedinstveno, precizno određenu obavezu suda donese odluku u upravnoj stvari ili mogućnost izvršenja sudske odluke po pravilima izvršnog postupka, što strankama daje mogućnost korištenja i izvjesnog načina novčanog obeštećenja. Stajalište sudske prakse ukazuje da i po postojećem rješenju u Zakonu o upravnim sporovima FBiH stranka može tražiti isplatu sudskih penala za svaki dan nedonošenja odluke. Međutim, ta mogućnost je očito rezervisana samo za slučaj pokretanja spora po federalnim zakonima jer nije utvrđeno da će u slučaju da organ uprave ne postupi po nalogu i ne donese odluku, sud svojom presudom riješiti upravnu stvar.

U svakom slučaju, korištenje zakonom propisanih mogućnosti, bilo kroz pokretanje izvršnog postupka, zahtjevanje pokretanja disciplinskog, prekršajnog i eventualno krivičnog postupka, može organe uprave izložiti dodatnim novčanim obavezama a što će ih nadalje podstaći da iznađu efikasno i trajno rješenje za problem efikasnosti rada i postupanja po zahtjevima stranaka u zakonskim rokovima.

SILENCE OF THE ADMINISTRATION AND SPEECH OF THE PARTY: IS THERE A POSSIBILITY OF SATISFACTION?

Summary

There is almost no person who has not been a party to administrative proceedings at least once in his/her life. Efficiency of administrative procedure is one of the pillars of the rule of law as an ideal that progressive communities strive for. Four laws on administrative procedure and four laws on administrative disputes are in force in Bosnia and Herzegovina. This paper problematizes the issue of party's position in case of continuous silence of administration, i.e. whether the party has at its disposal enough instruments to protect itself, to exercise its right if the administrative body does not make a decision at its request. With the possibility that competent courts in an administrative dispute may be asked to issue a judgment ordering administrative body to make a decision, it turns out that the way of implementing such a judgment is problematic. Laws at the entity and state level provide for various provisions as implementation options. The latest court decision points out that in certain situations, a party can claim court penalties on a daily basis in monetary amounts for each day of failure to make a decision. In addition, the party, in terms of the implementation of a court decision ordering the administrative body to make a decision, has the option of demanding the initiation of disciplinary, infringement and criminal proceedings.

Key words: administrative procedure, administrative dispute, administrative silence, execution of judgments, making decision within a reasonable time.