

Stefan Andonović*

Pravo na odlučivanje u razumnom roku u upravnom postupku u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod

2. Delotvornost i ekonomičnost upravnog postupka

2.1. Načela delotvornosti i ekonomičnosti

2.2. Rokovi za izdavanje rešenja u upravnom postupku

2.3. Momenat pokretanja upravnog postupka

3. Zaštita prava na suđenje i odlučivanje u razumnom roku

4. Pravna sredstva u vezi sa odlučivanjem upravnog organa u razumnom roku

4.1. Žalba zbog „ćutanja“ uprave

4.2. Ustavna žalba

4.3. Pravo na pravično zadovoljenje

5. Zaključak

1. Uvod

Suđenje u razumnom roku predstavlja jedan od osnovnih postulata modernih država koje se zasnivaju na demokratskim načelima i vladavini prava. Takav je slučaj i sa pravnim sistemom Republike Srbije, u kome je garantovano pravo na suđenje u razumnom roku. Ovim pravom, strankama u sudskim postupcima, omogućeno je korišćenje različitih pravnih sredstava radi ubrzanja postupka i saniranja štetnih posledica neopravdano dugog trajanja sudskih postupaka.

Kako je institut suđenja u razumnom roku u poslednje vreme aktuelan u pravnoj teoriji i praksi, postavlja se pitanje da li se on primenjuje i u oblasti upravnog prava? Preciznije rečeno, javlja se pitanje, da li se institut suđenja u razumnom roku primenjuje i na upravne postupke? Pomenuto pitanje dodatno je dobilo na značaju usvajanjem Zakona o pravu na suđenje u razumnom roku, kao i sudskim odlukama najviših sudova u Republici Srbiji, koji ne pružaju pravnu zaštitu i korišćenje pravnih sredstava strankama iz upravnog postupka u vezi sa odlučivanjem u razumnom roku. Sa druge strane, teorija upravnog prava poznaje ovaj institut, koji je od velikog značaja za pravilno odvijanje upravnog postupka i poštovanje ljudskih prava.

* Autor je master pravnih nauka, istraživač saradnik na Institutu za uporedno pravo u Beogradu.

Budući da institut odlučivanja u razumnom roku tangira prava i interese svih građana koji dolaze u odnos sa organima uprave, smatram da je potrebno ispitati da li se i na koji način princip odlučivanja u razumnom roku primenjuje i u upravnim postupcima u Republici Srbiji. Radi odgovora na postavljeno pitanje, u radu su analizirani osnovni elementi odlučivanja u razumnom roku u upravnom postupku (rok za izdavanje rešenja i momenat pokretanja upravnog postupka). Na osnovu ovih elemenata postavljene su vremenske granice trajanja upravnog postupka, što predstavlja suštinu odlučivanja u razumnom roku. Vremenskim ograničenjem trajanja upravnog postupka omogućava se poštovanje prava građana, a ujedno se ostvaruju principi zakonitosti i predvidivosti upravnog odlučivanja.

U radu sam ispitao odnos instituta suđenja u razumnom roku i instituta odlučivanja u razumnom roku u Republici Srbiji, upoređujući garantovana pravna sredstva i mogućnost njihovog korišćenja u vezi sa sudskim, odnosno upravnim postupcima. U analizi je korišćena domaća i strana sudska praksa u vezi sa pomenutim institutima. U zaključnim razmatranjima, ukazao sam na moguće načine poboljšanja regulative u pravnom sistemu i upravnom pravu Republike Srbije.

2. Delotvornost i ekonomičnost upravnog postupka

2.1. Načela delotvornosti i ekonomičnosti

Upravni postupak predstavlja sistem pravila na osnovu kojih organi uprave rešavaju o pravima, interesima i obavezama građana i pravnih lica u pojedinačnim životnim situacijama. Kako organi uprave obavljaju mnogobrojne poslove u okviru svojih nadležnosti u različitim oblastima društvenog života, u upravnim postupcima se rešava o pitanjima od značaja za svakodnevni život stranaka. Budući da su u upravnom postupku jednako zastupljeni javni i privatni interesi, postoji potreba da se upravni postupak brzo i efikasno okonča, na pravilan i zakonit način, kako bi građani mogli da ostvaruju svoja prava i interese i kako bi se ispunjavale javne obaveze.

Takva potreba u upravnom postupku uobličena je u načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka. Ovo načelo poznaje i Zakon o opštem upravnom postupku,¹ koji predviđa da se postupak vodi bez odugovlačenja i uz što manje troškova po stranku i druge učesnike u postupku, ali tako da se izvedu svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja.² Uz to, predviđena je i dužnost upravnog organa da omogući uslove za uspešno i potpuno ostvarivanje prava i interesa stranaka.

Dakle, osnovni cilj načela delotvornosti i ekonomičnosti upravnog postupka jeste da pomiri potrebu za brzim rešavanjem upravne stvari i težnju za pravilnim i potpunim utvrđivanjem svih činjenica od značaja za rešavanje konkretnog slučaja.³ To znači da se u upravnom postupku mora istovremeno voditi računa o zakonitosti i efikasnosti postupka.

¹ Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. gl. RS* 18/2016, 95/2018.

² Čl. 9 st. 2 Zakona (bel. 1).

³ Z. Tomić, D. Milovanović, V. Cucić, *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd 2017, ss. 29-30.

2.2. Rokovi za izdavanje rešenja u upravnom postupku

Radi konkretizacije načela delotvornosti i ekonomičnosti upravnog postupka propisani su rokovi za različite radnje organa i stranaka, čiji je cilj da omoguće predvidljivost upravnog postupanja, ali i da kreiraju vremenske granice za donošenje odluke o upravnoj stvari. Rokovi se ustanovljavaju u odnosu na radnje postupajućeg organa, ali i u odnosu na radnje stranaka i drugih učesnika u postupku. Na taj način, postupajući organ i stranke podstiču se na efikasno postupanje i preduzimanje procesnih radnji, čime se sprečava maliciozno vršenje prava.

Iako svi rokovi imaju određeni značaj i služe očuvanju efikasnosti postupka, pojedini rokovi imaju posebnu težinu, budući da predstavljaju vremenske granice odlučivanja u upravnom postupku. U tom smislu najznačajniji jeste rok za izdavanje rešenja, kao upravnog akta zbog koga se vodi upravni postupak i kojim se na konačan način rešava o pravu, obavezi ili interesu učesnika u postupku. Pod izdavanjem rešenja podrazumeva se postupak donošenja i dostavljanja, odnosno obaveštavanja stranke o donetom rešenju.⁴

U domaćem (opštem) upravnom postupku razlikujemo dva roka za izdavanje rešenja. Oni se određuju u zavisnosti od načina odlučivanja o upravnoj stvari, nezavisno od toga da li je postupak pokrenut po zahtevu stranke ili po službenoj dužnosti. Kada se o upravnoj stvari odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja⁵ organ ima dužnost da izda rešenje najkasnije u roku od 30 dana od pokretanja postupka. Sa druge strane, kada se o upravnoj stvari ne odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja, već se odlučuje u ispitnom postupku,⁶ organ je dužan da donese i dostavi rešenje stranci najkasnije u roku od 60 dana od dana pokretanja upravnog postupka.⁷ Što se tiče dužine rokova, oni se nalaze na nivou evropskog proseka za rešavanje upravnog postupka.⁸

Pomenuti rokovi se odnose na upravne postupke koji se pokreću u interesu stranke, dok za one upravne postupke koji nisu pokrenuti u interesu stranke nije propisan rok za izdavanje rešenja. Autor je stava da takvo zakonsko rešenje predstavlja propust koji otvara prostor za pravnu nesigurnost i nepredvidljivost upravnog odlučivanja. Kada postupak nije pokrenut u interesu stranke, nije predviđeno odgovarajuće sredstvo zaštite odlučivanja u razumnom roku, već jedino preostaje pouzdanje u načelo delotvornosti postupka, odnosno dužnost organa da postupak reši bez odugovlačenja i uz što manje troškova. Međutim, u slučaju povrede tog načela nije predviđena sankcija niti odgovarajuće pravno sredstvo.

⁴ D. Milkov, *Upravno pravo II - upravna delatnost*, Novi Sad 2017, s. 219.

⁵ Organ može neposredno odlučivati o upravnoj stvari u sledećim situacijama: 1. Ako je činjenično stanje utvrđeno na osnovu činjenica i dokaza koje je stranka iznela u zahtevu ili na osnovu opšte poznatih činjenica ili činjenica poznatih organu, 2. Ako činjenično stanje može da se utvrdi na osnovu podataka iz službenih evidencija, a stranka ne mora da se izjasni radi zaštite njenih prava i pravnih interesa, 3. Ako se donosi usmeno rešenje, a činjenice na kojima se ono zasniva su učinjene verovatnim, 4. Ako je to posebnim zakonom određeno. Čl. 104 Zakona (bel. 1).

⁶ Kada se u postupku neposrednog odlučivanja ne mogu utvrditi činjenice od značaja za odlučivanje u upravnoj stvari i kada postoji potreba da se strankama ukaže prilika za izjašnjavanjem o upravnoj stvari, organ vodi ispitni postupak.

⁷ Čl. 145 st. 2 i st. 3 Zakona (bel. 1).

⁸ Za rokove u vezi sa rešavanjem upravnog postupka u državama članicama Evropske Unije v. Statskontoret, *Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*, online 2005, s. 34, <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000-2005-english/200504.pdf>, očitavanje: 02. 05. 2019.

Imajući u vidu da se u upravnim postupcima koji nisu u interesu stranke obično rešava o određenoj javnoj obavezi, postoji značajan interes stranke da u što kraćem roku stekne saznanje o pravnoj poziciji i postojanju određene javno-pravne obaveze. Zbog propuštanja predviđanja roka za izdavanje rešenja u postupku koji nije u interesu stranke, stranka se može naći u situaciji u kojoj je organ pokrenuo postupak i potom ga nije priveo kraju, pri čemu upravna stvar i obaveza stranke „lebdi u vazduhu“. U ovim slučajevima strankama nije omogućeno odgovarajuće pravno sredstvo (stranke ne mogu ni da izjave žalbu),⁹ čime se posredno povređuje pravo na odlučivanje u razumnom roku u upravnom postupku.

Rokovi za izdavanje rešenja služe ostvarivanju principa odlučivanja u razumnom roku, kao i ostvarenju prava i interesa stranka u upravnom postupku. Zbog toga, od značaja je predvideti i rok za izdavanje rešenja u upravnom postupku koji se ne vodi u interesu stranke.

2.3. Momenat pokretanja upravnog postupka

Jedan od ključnih elemenata za računanje rokova u vezi sa okončanjem upravnog postupka i izdavanjem rešenja, makar za one postupke za koje je predviđen rok za okončanje, jeste momenat pokretanja postupka. Za utvrđivanje momenta pokretanja upravnog postupka potrebno je praviti razliku između upravnih postupaka koji se pokreću po službenoj dužnosti (*ex officio*) i upravnih postupaka koji se pokreću po zahtevu stranke.

Za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti karakteristično je to da postupak pokreće sam organ, bez neposrednog „spoljnog“ zahteva. Prema Zakonu o opštem upravnom postupku, upravni postupak se pokreće po službenoj dužnosti, alternativno, kada je to propisom određeno ili kada organ sazna da je neophodno zaštititi javni interes, imajući u vidu činjenično stanje konkretnog slučaja.¹⁰ Dalje, u vezi sa pokretanjem postupka po službenoj dužnosti, neophodno je praviti razliku između postupka koji je pokrenut po službenoj dužnosti u interesu stranke i postupka pokrenutog po službenoj dužnosti, a koji nije u interesu stranke.

Kao formalni momenat pokretanja postupka po službenoj dužnosti koji je u interesu stranke¹¹, uzima se momenat preduzimanja bilo koje radnje radi vođenja postupka. Problem može predstavljati to što Zakon o opštem upravnom postupku ne sadrži bliže određenje radnji koje se mogu precizno odrediti kao radnje vođenja postupka, imajući u vidu da organ može pre pokretanja postupka da „pribavlja informacije i preduzima radnje da bi utvrdio da li su ispunjeni uslovi za pokretanje postupka“.¹² Smatram da bi trebalo precizirati kojim se to radnjama može pokrenuti upravni postupak u slučaju postupka koji se vodi po službenoj dužnosti u interesu stranke, radi povećanja stepena pravne sigurnosti. Na taj način se posredno utiče i na odlučivanje u predviđenim rokovima, jer stranke sa sigurnošću znaju od kog momenta je počeo postupak u njihovoj upravnoj stvari.

⁹ Milkov (bel. 4), s. 219.

¹⁰ Čl. 90 st. 2 Zakona (bel. 1).

¹¹ Milkov opravdano navodi da u praksi nije lako pronaći primere pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti koji je u interesu stranke. Autor postavlja pitanje da li je rešenje o oduzimanju dozvole za oružje u interesu stranke, budući da štiti stranku od toga da izvrši krivično delo oružjem. Milkov (bel. 4), s. 171.

¹² Čl. 90 st. 3 Zakona (bel. 1).

Sa druge strane, postupak koji nije u interesu stranke, a koji se pokreće po službenoj dužnosti, smatra se pokrenutim kada je stranka obaveštena o aktu o pokretanju postupka. U ovom slučaju neophodno je da rukovodeće lice donese akt o pokretanju postupka i to u formi zaključka, naloga ili sl. Treba voditi računa o tome da pre pokretanja postupka po službenoj dužnosti organ može da pribavlja informacije i preuzima radnje radi utvrđivanja ispunjenosti uslova za pokretanje postupka, koje ne predstavljaju formalni momenat pokretanja postupka.

Uz akt o pokretanju postupka, stranci se mora dostaviti poziv za usmenu raspravu i činjenični elementi na osnovu kojih je utvrđeno da su nastupili uslovi za pokretanje konkretnog postupka, na šta se stranka može izjasniti. Obaveza donošenja akta o pokretanju postupka ne postoji u slučaju donošenja usmenog rešenja.¹³ Postupak po službenoj dužnosti moguće je pokrenuti i javnim saopštenjem koje je usmereno prema većem broju lica koja nisu poznata organu ili se ne mogu odrediti, a koja mogu imati svojstvo stranke, pod uslovom da se radi o bitno isto zahtevu prema svima.¹⁴ Pojedina lica se mogu i naknadno uključiti u tok već započetog upravnog postupka, sve do okončanja drugostepenog postupka. U odnosu na ova lica kao trenutak pokretanja postupka treba uzeti momenat pokretanja postupka prema prvoj stranci u postupku, a ne prema momentu uključivanja nove stranke u postupak.

Osim pokretanja postupka po službenoj dužnosti, postoji mogućnost da i sama stranka pokrene upravni postupak. Stranka pokreće upravni postupak u trenutku kada organ primi uredan i pravilan zahtev stranke za pokretanje određene vrste postupka. Nakon pomenutih procesnih momenata upravni postupak je pokrenut. Od tog momenta počinju da teku zakonski rokovi za okončanje upravnog postupka, i to rok od 30 dana za postupak u kome se o upravnoj stvari odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja i rok od 60 dana za izdavanje rešenja, odnosno okončanja postupka u kome se ne odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja.

Može se reći da načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka, zajedno sa rokovima za izdavanje rešenja, posredno i momentom pokretanja upravnog postupka, služi ostvarivanju principa odlučivanja u razumnom roku u upravnom postupku. Na ovom mestu, postavljam pitanje, da li se pravo na suđenje u razumnom roku, zaštićeno u sudskom postupku, može primeniti u odgovarajućem obliku i na upravni postupak, što podrazumeva i korišćenje predviđenih pravnih sredstava za sudski postupak, budući da je u oba slučaja reč o postupcima koji se vode pred državnim organima.

3. Zaštita prava na suđenje i odlučivanje u razumnom roku

Koncept prava na suđenje u razumnom roku karakteriše moderne demokratske pravne sisteme, kakav je slučaj i sa pravnim sistemom Republike Srbije. Ustav Republike Srbije (Ustav)¹⁵ poznaje princip suđenja u razumnom roku kao element prava na pravično suđenje. Pravo na pravično suđenje garantuje svakom licu da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi o njegovim pravima i obavezama.¹⁶ Ipak, slobodno se može reći da pravo na suđenje u razumnom roku predstavlja posebno pravo koje se i

¹³ Za više o usmenim upravnim aktima S. Andonović, *Usmeni upravni akti*, master rad, Beograd 2015.

¹⁴ Z. Tomić, *Opšte upravno pravo*, Beograd 2012, s. 294.

¹⁵ Ustav Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 98/2006.

¹⁶ Čl. 32 st. 1 Ustava Republike Srbije.

samostalno štiti.¹⁷ Jezički tumačeći pomenutu odredbu Ustava, pravo na pravično suđenje odnosi se isključivo na sudski postupak, dok upravni postupci, tačnije stranke u upravnim postupcima, ostaju izvan zaštite prava na pravično suđenje.

Osim domaćih propisa, ovo pravo garantovano je i međunarodnim aktima koji se neposredno primenjuju u domaćem pravnom sistemu. Pravo na suđenje u razumnom roku, kao deo prava na pravično suđenje, zaštićeno je Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Konvencija),¹⁸ na istovetan način kao i u Ustavu.¹⁹ Ipak, praksa Evropskog suda za ljudska prava (Evropski sud) pokazuje da čl. 6 Konvencije, u vezi sa institutom suđenja u razumnom roku, treba široko tumačiti, tako da se pomenuti član odnosi i na upravne postupke, ali samo ukoliko su oni imovinsko-pravnog karaktera.²⁰

Kako bi se pružila sudska zaštita pravu na suđenje u razumnom roku i sprečile negativne posledice povrede ovog prava u Republici Srbiji usvojen je poseban Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku²¹. Ovim zakonom određeni su imaoći prava sa suđenje u razumnom roku, određena su pravna sredstva kojima se štiti to pravo, predviđena su merila za ocenu trajanja postupka (suđenja), itd.

Imalac prava na suđenje u razumnom roku je „svaka stranka u sudskom postupku, što uključuje i izvršni postupak, svaki učesnik po zakonu kojim se uređuje vanparnični postupak, a oštećeni u krivičnom postupku, privatni tužilac i oštećeni kao tužilac samo ako su istakli imovinsko-pravni zahtev“.²² U odnosu na tako postavljene imaoce prava na suđenje u razumnom roku, primećujem da su izostavljene stranke iz upravnih postupaka. To znači da se pomenutim zakonom strankama iz upravnog postupka ne pruža zaštita prava na suđenje (odlučivanje) u razumnom roku.

Opravdanje za izostavljanje upravnog postupka i stranka iz opsega prava na odlučivanje u razumnom roku može se naći u argumentu da upravni organi ne presuđuju, odnosno ne donose sudsku odluku, te da je upravni postupak kvalitativno drugačija vrsta postupka u odnosu na sudski postupak. Međutim, izloženi argument je, čini se, više terminološke prirode, budući da ima opravdanja da se u upravnom postupku, kao značajnom postupku koji se vodi pred državnim organima, pruža zaštita „pravu na odlučivanje u razumnom roku“ kao obliku „prava na suđenju u razumnom roku“.

¹⁷ Po svojoj pravnoj prirodi pomenuta norma je afirmativne prirode, budući da se „građani mogu poslužiti svojim pravom ako žele, ali to je ujedno i zahtev nadležnim državnim telima da dozvole i omoguće pravilno suđenje“. M. Kriletić, Odlučivanje u razumnom roku u upravnim stvarima prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, *Upravno pravo - aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, Zagreb 2007, s. 2, <http://vusrh.hr/wp-content/uploads/2018/12/ODLUCIVANJE-U-RAZUMNOM-ROKU-U-UPRAVNIM-STVARIMA.pdf>, očitavanje: 04. 05. 2019.

¹⁸ Tekst Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda na engleskom jeziku (sa svim dodatnim protokolima) dostupan je na službenoj internet strani Saveta Evrope: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, očitavanje: 03. 05. 2019.

¹⁹ Za više o čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima v. A. Jakšić, *Evropska konvencija o ljudskim pravima-komentar*, Beograd 2006, ss. 156-234.

²⁰ Jakšić (bel. 19), s. 165. Takođe, Š. Zagorc, Decision-Making within a Reasonable Time in Administrative Procedures, *Croatian and comparative public administration: a journal for theory and practice of public administration*, Zagreb 4/2015, s. (769 i dalje) 774.

²¹ Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, *Sl. gl. RS* 40/2015.

²² Čl. 2 st. 1 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (bel. 21).

U publikaciji Vrhovnog kasacionog suda Republike Srbije (VKS) kao jedan od razloga zbog kojih je upravni postupak ostao van domašaja Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku navedeno je da se „iz Zakona ne vidi na koji način se meri i ocenjuje dužina postupka pred organima uprave koji slede pre sudskog postupka“²³. Smatram da ovakvo stanovište nije ispravno, budući da se jasno mogu identifikovati elementi na osnovu kojih se procenjuje trajanje upravnog postupka,²⁴ po ugledu na elemente na osnovu kojih se procenjuje dužina trajanja sudskog postupka.

Pomenuti stav iz publikacije potvrđen je i u praksi VKS-a. U jednom od predmeta podnosilac je zahtevao zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u predmetu koji se vodi pred drugostepenim upravnim organom, pri čemu je traženo da VKS utvrdi povredu prava na suđenje u razumnom roku. VKS je stao na stanovište, imajući u vidu da je zahtev usmeren na povredu prava na suđenje u razumnom roku od strane drugostepenog upravnog organa (Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture) da podnosilac nema pravo da zahteva zaštitu suđenja u razumnom roku, što zahtev čini nedozvoljenim.²⁵

Upravni postupci dodatno su marginalizovani u pogledu zaštite prava na suđenje u razumnom roku na taj način što se „početak razumnog roka računa od momenta podnošenja tužbe upravnom sudu i ne uzima se u obzir trajanje postupka pred organima uprave“.²⁶ To znači da stranka koja je vodila prvostepeni i drugostepeni upravni postupak, pa tek nakon toga pokrenula upravni spor, ima pravo na zaštitu suđenja u razumnom roku samo za vreme trajanja upravnog spora, dok vreme koje je utrošeno pred upravnim organima u upravnim postupcima, ostaje irelevantno za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Takav stav je u suprotnosti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava (Evropski sud) u vezi sa čl. 6 Konvencije. U predmetu *Počuča vs. Croatia*,²⁷ Evropski sud je našao da Ustavni sud Hrvatske, kada odlučuje o ustavnoj tužbi koja se odnosi na dužinu postupka koji je u toku pred Upravnim sudom, ne uzima trajanje upravnog postupka kao deo ukupnog trajanja spora. „Ovaj pristup Ustavnog suda razlikuje od pristupa Evropskog suda za ljudska prava, jer ne pokriva sve stadijume postupka“.²⁸ Stav da se upravni postupak mora imati u vidu prilikom ocenjivanja

²³ Vrhovni kasacioni sud, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u sudskom postupku*, Beograd 2015, s. 13.

²⁴ M. Trifković, *Povreda prava na suđenje u razumnom roku pred organima uprave, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 3/2017, s. (188 i dalje) 200.

²⁵ Sentenca iz rešenja Vrhovnog kasacionog suda u Beogradu br. R4 u 66/2014 od 07. 11. 2014, utvrđena na sednici Odeljenja za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku održanoj 19. 03. 2015, <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Povreda%20prava%20na%20sudjenje%20u%20razumnom%20roku....pdf>, očitavanje: 24. 04. 2019.

²⁶ Tač. 1 pravnog stava donetog na 5. sednici Odeljenja za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, održanoj 15. 09. 2014, <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/%D0%9F%D1%80%D0%B0-%D0%B2%D0%BD%D0%B8%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B8%20%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%99%D1%83%D1%87%D1%86%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B8%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D0%B5-%D1%82%D0%BE%D1%98%20%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%20%D0%9E%D0%B4%D0%B5%D1%99%D0%B5%D1%9A%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D1%83%D1%92%D0%B5%D1%9A%D0%B5%20%D1%83%20%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%83%D0%BC%D0%BD%D0%BE%D0%BC%20%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83.pdf>, očitavanje: 24. 04. 2019.

²⁷ Presuda Evropskog suda u predmetu *Počuča vs. Croatia*, br. 38550/02 od 29. 06. 2006.

²⁸ *Počuča vs. Croatia* (bel. 27), § 37.

ukupnog trajanja postupka u vezi sa čl. 6, Evropske konvencije, potvrđen je i u predmetu *Kiurkchian vs. Bulgaria*.²⁹

Možemo zaključiti da pomenuto stanovište VKS-a nije u skladu sa značajem upravnog postupka u domaćem pravnom sistemu, ali i sa Evropskom konvencijom, odnosno praskom Evropskog suda. Zbog toga, neophodno je uvažiti i uračunavati trajanje upravnih postupaka u ukupni rok trajanja postupka, kada se ocenjuje povreda prava na suđenje u razumnom roku. Uračunavanje vremena trajanja upravnog postupka u vreme tajanje celokupnog (sudskog) postupka od velikog je značaja za poštovanje ljudskih prava, budući da će se na taj način uvažava „izgubljeno vreme“ stranke provedeno u postupcima pred državnim organima. Posredno, na taj način se ostvaruje i pravo na odlučivanje u razumnom roku. Još od većeg značaja je proširiti važenje instituta suđenja u razumnom roku i na upravni postupak, uz odgovarajuću terminološku razliku (umesto pojma „suđenje“ treba da stoji pojam „odlučivanje“), jer se na taj način ostvaruje vladavina prava, upravno odlučivanje se dodatno stavlja pod pravne okvire, a ujedno se štite prava i razumni interesi stranaka u odnosu prema državi i njenim organima.

4. Pravna sredstva u vezi sa odlučivanjem upravnog organa u razumnom roku

4.1. Žalba zbog „ćutanja“ uprave

Jedno od najznačajnijih pitanja za stranke u vezi sa okončanjem upravnog postupka i izdavanjem rešenja, jesu pravna sredstva koja se mogu upotrebiti radi blagovremenog okončanja upravnog postupka u zakonskom roku, ali i sredstva koja garantuju pravično zadovoljenje u slučaju neopravdano dugog trajanja upravnog postupka, po ugledu na prava stranaka u sudskom postupku. Autor je izvršio analizu nekoliko mogućih pravnih sredstava koja služe odlučivanju u razumnom roku.

Ukoliko stranka u upravnom postupku ne dobije rešenje u zakonom predviđenom roku, ona ima pravo da uloži žalbu zbog „ćutanja uprave“. „Ćutanje uprave“ ne predstavlja zakonsku formulaciju, već teorijski pojam za situaciju koja je uređena Zakonom o opštem upravnom postupku, a koja se odnosi na pravo stranke da podnese žalbu u slučaju kada organ nije doneo rešenje,³⁰ i to roku od godinu dana od isteka roka u kome je organ trebao da donese rešenje.³¹ Pravna mogućnost ulaganje žalbe zbog „ćutanja“ uprave dozvoljava se zbog povrede procesnog prava stranke o odlučivanju u razumnom roku „čime joj je onemogućeno priznavanje nekog prava, odnosno umanjenje ili prestanak neke obaveze“.³²

Budući da su Zakonom o opštem upravnom postupku predviđeni rokovi za donošenje rešenja samo za slučajeve u kojima se postupak vodi u interesu stranke, stav je prakse i teorije da žalbu zbog „ćutanja“ uprave „može izjaviti samo ona stranka po čijem zahtevu je pokrenut postupak, odnosno ona u čijem je interesu pokrenut postupak po službenoj dužnosti, a ne i protivna stranka

²⁹ § 51 presude Evropskog suda u predmetu *Kiurkchian vs. Bulgaria*, br. 44626/98, od 24. 03. 2005.

³⁰ S. Lilić, *Upravno pravo i Upravno procesno pravo*, Beograd 2013, s. 533.

³¹ Težnja za uvođenjem ovog roka za stranku jeste da poveća stepen pravne sigurnosti i da spreči stranke da kasnim ulaganjem žalbe oteža posao upravnom organu. V. Cucić, *Fino podešavanje Zakona o opštem upravnom postupku, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 2/2018, s. (139 i dalje) 151.

³² Tomić/Milovanović/Cucić (bel. 3), s. 160.

u postupku“.³³ Na taj način, stranka kojoj treba utvrditi određenu obavezu ostaje bez mogućnosti korišćenja žalbe zbog „ćutanja uprave“, što nije adekvatno rešenje. Primera radi, takav je slučaj sa strankom u poreskom postupku koja nema pravo da izjavi žalbu zbog ćutanja uprave budući da poreski postupak pokreće Poreska uprava po službenoj dužnosti.³⁴ Takođe, u istoj situaciji je i stranka protiv koje je pokrenut upravni postupak oduzimanja oružja, koji se vodi po službenoj dužnosti, a nije u interesu stranke.

U pojedinim posebnim upravnim postupcima, „ćutanje“ uprave pravnom fikcijom postaje pozitivna odluka upravnog organa. Primera radi, Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre³⁵ predviđa da ukoliko regulator ne odluči o prijavi u predviđenom roku („ćutanje“ uprave) smatraće se da je prijava usvojena, o čemu se donosi rešenje.³⁶ Ista situacija predviđena je i drugim posebnim zakonima.³⁷

Zbog velikog broja i složenosti poslova organa uprave, može se desiti da protiv rešenja prvostepenog organa nije dozvoljena žalba. U takvim situacijama stranka se može obratiti tužbom Upravnom sudu zbog propuštanja donošenja akta u predviđenom roku. Pre podnošenja tužbe, stranka ima obavezu da se obrati prvostepenom organu i da sačeka sedam dana od podnošenja zahteva (požurnice) da prvostepeni organ reši postupak. U svakom slučaju, žalba zbog „ćutanja“ prvostepenog organa može se izjaviti jedino ako je žalba i inače dopuštena, jer se u protivnom može samo pokrenuti upravni spor zbog „ćutanja“ uprave.³⁸

Ukoliko je reč o propustu drugostepenog organa po žalbi, stranka takođe ima dužnost da se obratiti organu sa zahtevom za rešavanje u dodatnom roku od sedam dana, posle čega ima pravo na podnošenje tužbe Upravnom sudu (zbog nastavljenog „ćutanja“ uprave).³⁹ U slučaju kada je nezadovoljna stranka uložila žalbu protiv „ćutanja“ prvostepenog organa, odnosno zbog prekoračenja roka za izdavanje rešenja, drugostepeni organ mora ispitati zbog čega je prvostepeni organ povredio zakonske rokove. Drugostepeni organ to čini tako što „zahteva da mu prvostepeni organ saopšti zašto nije izdao rešenje“. To znači da se žalba zbog „ćutanja“ uprave pokreće na inicijativu stranke na čiju je štetu povređen zakon, u vezi sa rokovima za izdavanje rešenja, ali se odluka donosi na osnovu odgovarajućeg „saopštenja prvostepenog organa“, bez mogućnosti da stranka odgovori na takve navode organa.

I pored toga što su rokovi za donošenje drugostepenog rešenja jasno određeni, drugostepeni organ može u postupku po žalbi zbog „ćutanja“ prvostepenog organa da utvrdi da je prekoračenje rokova učinjeno iz opravdanih razloga. Kada utvrdi opravdane razloge, drugostepeni organ može da produži rok za donošenje rešenja za najviše 30 dana.⁴⁰ U literaturi se

³³ Z. Tomić, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku – sa sudskom praksom i registrom pojmova*, Beograd 2017, s. 533.

³⁴ Čl. 33 st. 1 Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, *Sl. gl. RS* 80/2002, 84/2002, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 63/2006, 61/2007, 20/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018.

³⁵ Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre, *Sl. gl. RS* 99/2011 i 83/2014.

³⁶ Čl. 19 Zakona o postupku registracije u Agenciji za privredne registre.

³⁷ Npr. Zakonom o zaštiti konkurencije, *Sl. gl. RS* 51/2009 i 95/2013.

³⁸ Milkov (bel. 4), s. 220.

³⁹ Čl. 19 Zakona o upravnim sporovima, *Sl. gl. RS* 111/2009.

⁴⁰ Čl. 173 st. 1 Zakona (bel 1). Sudska praksa po ranijim zakonima o opštem upravnom postupku, koji suštinski nisu bili puno drugačiji od sadašnjeg, stajala je na stanovištu da se novi rok za donošenje rešenja određuje

kao opravdavajući razlozi navode „poteškoće kod rešavanja prethodnog pitanja, ponašanje stranke, ažurnost i efikasnost rada prvostepenog organa“.⁴¹

Međutim, ako na osnovu saopštenja prvostepenog organa nađe da ne postoje opravdavajući razlozi za produženje roka za donošenje rešenja, drugostepeni organ ima na raspolaganju dve mogućnosti. Prva je da sam reši upravnu stvar, a druga da vrati predmet prvostepenom organu, uz nalog da donose i dostavi rešenje stranci u roku koji ne može biti duži od 15 dana. Ukoliko i dodatni rok protekne bezuspešno, drugostepeni organ sam donosi odluku o upravnoj stvari, na ponovljenu žalbu stranke, budući da nije propisana obaveza drugostepenog da o novom roku vodi računa po službenoj dužnosti.⁴²

Rešenje doneto po ponovljenom „ćutanju“ prvostepenog organa ili po predmetu koji je preuzet zbog „ćutanja“ prvostepenog konačno je u upravnom postupku i protiv njega se može pokrenuti upravni spor, ukoliko je dozvoljen. Ipak, ovakvo odlučivanje može dovesti u pitanje dvostепенost upravnog postupka, koje predstavlja jedno od osnovnih načela u postupanju upravnih organa. Za odlučivanje drugostepenog organa po žalbi stranke zbog „ćutanja“ prvostepenog organa nije propisan poseban rok za donošenje odluke, što znači da važi opšti režim roka za odlučivanje po žalbi, koji iznosi najviše 60 dana od dana kada je predata uredna žalba. Smatram da je propuštanje predviđanja posebnog, kraćeg roka za žalbu zbog „ćutanja“ uprave propust zakonodavca zbog kojeg stranka može da trpi štetne posledice, kojima se ugrožava i princip odlučivanja u razumnom roku. U hipotetički postavljenoj, po stranku najnepovoljnijoj situaciji, rok od 30 dana za izdavanje rešenja može se produžiti na više od 180 dana.⁴³ Na ovaj način nije adekvatno garantovana zaštita interesa i prava stranaka u upravnom postupku, budući da postoji mogućnost povrede načela delotvornosti i ekonomičnosti postupka, povrede načela zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa, povrede zakonskih normi i povrede prava stranaka.

Na ovom mestu postavljam pitanje da li osim upravno-pravnih sredstava, strankama na raspolaganju stoje i druga pravna sredstva u borbi za izdavanje rešenja u zakonskom roku, odnosno za ostvarivanje principa odlučivanja u razumnom roku?

4.2. Ustavna žalba

Prethodni Zakon o Ustavnom sudu⁴⁴ predviđao je mogućnost ulaganja ustavne žalbe za slučajeve povrede prava na suđenje u razumnom roku, nezavisno od toga da li su iscrpljena ostala (upravno) pravna sredstva. Međutim, stupanjem na snagu Zakona o zaštiti prava na suđenje u

„administrativnim aktom“, odnosno zaključkom, budući da se ne odlučuje o predmetu postupka, već o sporednim pitanjima u vezi sa postupkom. Presuda bivšeg Vrhovnog suda Srbije br. 4917/73 od 16. 05. 1974.

⁴¹ Tomić (bel. 33), s. 621.

⁴² U literaturi se navodi da „nezakonito ili nepravedno nečinjenje organa uprave (npr. kod 'ćutanja uprave') treba da bude otklonjeno aktivnim postupanjem samog organa (npr. donošenjem odgovarajućeg akta, odnosno preduzimanjem radnje koja je inicijalno izostala)“. M. Davinić, *Evropski ombudsman i loša uprava*, Beograd 2013, s. 131.

⁴³ Ova računica je postavljena na sledeći način: Rok za donošenje rešenja iznosi 30 dana, pa ukoliko nije doneto rešenje, rok za odlučivanje po žalbi iznosi 60 dana, gde može da dođe do produženja roka za donošenja prvostepenog za još 30 dana, koji ako ne postupi, opet sledi žalba stranke po kojoj drugostepeni odlučuje u roku od novih 60 dana.

⁴⁴ Zakon o ustavnom sudu, *Sl. gl. RS* 109/2007, 99/2011, 18/2013 – odluka US, 103/2015, 40/2015.

razumnom roku, pomenuta odredba je prestala da važi, pa je tako nestala i mogućnost ulaganja ove vrste ustavne žalbe, koju su u slučaju predugog trajanja upravnog postupka mogle da koriste i stranke iz upravnih postupaka.

Strankama u upravnom postupku je na raspolaganju ostala mogućnost ulaganja ustavne žalbe koja je predviđena Ustavom i Zakonom o Ustavnom sudu. Ustavna žalba „može izjaviti protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajamčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva ili je zakonom isključeno pravo na njihovu sudsku zaštitu“.⁴⁵ Identično određenje ustavne žalbe predviđeno je Zakonom o Ustavnom sudu.⁴⁶

Određena na takav način, ustavna žalba ne može uvek delotvorno da odgovori potrebi rešavanja upravnog postupka u zakonskom roku. Naime, da bi se izjavila ustavna žalba neophodno je da postoji pojedinačni akt ili radnja organa uprave kojima se povređuju ljudska prava (pravo na suđenje u razumnom roku). To znači da radnja rukovodećeg lica u upravnom postupku mora direktno da utiče na povredu prava na suđenje (odlučivanje) u razumnom roku, pri čemu bi Ustavni sud morao široko da tumači pojam „suđenja“, tako da on obuhvati i upravni postupak.

Takođe, mora se imati u vidu da do sporijeg rešavanja upravnog postupka može doći i zbog sukcesivnih, ali zakonitih radnji postupajućeg organa (vraćanja na ponovno odlučivanje⁴⁷ ili slaba efikasnost postupajućeg lica) koje su ipak neefikasne i dovode do neopravdano dugog vođenja postupka, u kojim slučajevima nema mesta ustavnoj žalbi. Indikativna u ovom smislu može da bude odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske koji je u jednom predmetu promenio dosadašnje shvatanje u pogledu relevantnog perioda za odlučivanje u razumnom roku u upravnim stvarima.⁴⁸ Sud je u obrazloženju, između ostalog, naveo: „Ustavni sud u prvom redu napominje da ovom odlukom menja svoje dosadašnje stajalište u odnosu na ispitivanje razumne dužine upravnih postupaka. U svojoj dosadašnjoj praksi Ustavni sud je odbacivao ustavne tužbe u delu u kojem su se odnosile na pitanje razumnosti trajanja upravnih postupaka koji su prethodili upravnom sporu, te je razmatrao razumnost trajanja samo sudskog postupka pred Upravnim sudom, ne uzimajući u obzir i dužinu trajanja prethodnog upravnog postupka...Ustavni sud ocenjuje, međutim, da sredstva pravne zaštite protiv ćutanja administracije vrlo često nisu delotvorna za ubrzavanje samih upravnih postupaka, što jasno pokazuje upravna praksa u Republici Hrvatskoj, pa se i dosadašnje pravno stajalište Ustavnog suda u tom pitanju mora promeniti...“.⁴⁹

U vezi sa pravom na delotvorni pravni lek skrećemo pažnju i na stav Evropskog suda, koji je u predmetu *Cudla vs. Poland*⁵⁰ zaključio da ukoliko se pravo na delotvorno pravno sredstvo „tumači tako da ne podrazumeva pravo na odlučivanje u razumnom roku (koji je zaštićen čl. 6, st. 1), građani će sistematski biti primorani da se obrate Sudu u Strazburu, a prema mišljenju Suda bilo bi adekvatnije da se prvo obrate domaćem pravnom sistemu. Dugoročno posmatrano,

⁴⁵ Čl. 170 Ustava Republike Srbije.

⁴⁶ Zakon o ustavnom sudu, *Sl. gl. RS* 109/2007, 99/2011, 18/2013 – odluka US, 103/2015, 40/2015- dr. zakon.

⁴⁷ Za više o problemu vraćanja na ponovno odlučivanje prvostepenim organima u vezi sa dužinom trajanja upravnog postupka, Trifković (bel. 24), ss. 195-200.

⁴⁸ Odluka Ustavnog suda Hrvatske br. U-III A-4885/2005, *N.N.* 67 od 27. 06. 2007.

⁴⁹ Odluka Ustavnog suda Hrvatske br. U-III A-4885/2005. Odluka je navedena prema Kriletić (bel. 17), s. 12.

⁵⁰ Presuda Evropskog suda u predmetu *Cudla vs. Poland*, br. 30210/96, od 26. 10. 2000.

efikasno funkcionisanje sistema ljudskih prava uspostavljenih Konvencijom, može biti oslabljeno, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou⁵¹. Takođe, u presudi *Počuča vs. Croatia* Evropski sud je naveo „da se ustavna tužba ne može smatrati „delotvornim“ pravim sredstvom u odnosu na dužinu upravnog postupka“⁵².

4.3. Pravo na pravično zadovoljenje

Zahtev za pravično zadovoljenje predstavlja pravno sredstvo kojim se štiti pravo na suđenje u razumnom roku, pored prigovora radi ubrzanja postupka i žalbe.⁵³ Prema Zakonu o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, pravo na pravično zadovoljenje stiče se usvajanjem prigovora stranke koja nije podnela žalbu, usvajanjem žalbe i odbijanjem žalbe stranke uz potvrđivanje prvostepenog rešenja o usvajanju prigovora. Usvajanjem prigovora stranka u sudskom postupku stiče pravo na isplatu novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu, pravo na objavljivanje pisane izjave Državnog pravobranilaštva kojom se utvrđuje povreda prava na suđenje u razumnom roku i pravo na objavljivanje presude kojom je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku.

Budući da je upravni postupak izostavljen iz opsega Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, ali i to da Zakon o opštem upravnom postupku ne predviđa mogućnost pravičnog zadovoljenja u slučaju prekoračenja roka za izdavanje rešenja, stranka iz upravnog postupka nema mogućnost da podnese zahtev za pravično zadovoljenje zbog povrede odlučivanja u razumnom roku u upravnom postupku.

Smatram da takva situacija nije opravdana i da se stranke iz upravnog postupka diskriminišu u odnosu na stranke iz sudskih postupaka. Upravni postupak predstavlja važan postupak koji se vodi pred državnim organima, pa nema razloga da stranke iz upravnog postupka trpe negativne posledice povrede zakona koje učine državni organi u vršenju poslova iz svoje nadležnosti. Na ovaj način građanima nije pružena zaštita njihove potrebe za brzim i efikasnim rešavanjem upravnih postupaka, koja je, sa druge strane, garantovana strankama u sudskom postupku.

Strankama u upravnom postupku jedino preostaje pravo na naknade štete zbog nezakonitog rada uprave. Naime, Ustavom je garantovano pravo svakog na naknadu materijalne ili nematerijalne štete koja mu je nezakonitim ili nepravilnim radom prouzrokovao državni organ, imalac javnog ovlašćenja, organ autonomne pokrajine ili organ jedinice lokalne samouprave.⁵⁴ Ipak, u ovom slučaju neophodno je dokazati postojanje stvarne štete, izmakle dobiti ili pretrpljenog bola ili straha, odnosno postojanje konkretne posledice zbog prekoračenja rokova za rešavanje upravnog postupka. Međutim, po svojoj pravnoj prirodi naknada štete se ne može izjednačiti sa pravičnim zadovoljenjem. Uz to, za pravično zadovoljenje u sudskim postupcima se ne traži dokazivanje postojanja štetne posledice, dok u slučaju prava na naknadu štete, posledica mora biti dokazana.

⁵¹ *Cudla vs. Poland* (bel. 50). § 155.

⁵² *Počuča vs. Croatia* (bel. 27), § 37.

⁵³ Čl. 3 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (bel. 21).

⁵⁴ Čl. 35 st. 2 Ustava Republike Srbije.

5. Zaključak

Pravo na suđenje u razumnom roku predstavlja značajan element modernih pravnih sistema koji omogućava efikasnije sprovođenje pravnih normi u život i ostvarivanje principa pravde i demokratije. Ono je garantovano najvišim međunarodnim i unutrašnjim izvorima prava, a ostvaruje se kroz posebna prava građana, kao što su pravo na prigovor radi ubrzanja postupka, žalba i pravo na pravično zadovoljenje.

Ipak, domaće zakonodavstvo i praksa garantuju pravo na zaštitu prava na suđenja u razumnom roku samo strankama u sudskom postupku, ostavljajući van domašaja svoje pravne zaštite upravni postupak i stranke koje učestvuju u njemu. Imajući u vidu da upravni postupak predstavlja izuzetno važan pravni postupak koji se odvija pred državnim organima i sa kojima se svi građani i privredni subjekti neminovno i svakodnevno susreću, postoji potreba da se institut suđenja u razumnom roku primeni na odgovarajući način i u upravnom postupku.

Analiza je pokazala da je takva potreba utvrđena i u domaćem upravnom zakonodavstvu, koji promoviše načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka, rokove za okončanje upravnog postupka, odnosno donošenja rešenja, kao i mogućnost ulaganja žalbe zbog propuštanja postupanja upravnih organa u razumnim, odnosno zakonom postavljenim rokovima.

Praksa Vrhovnog kasacionog suda pokazuje da je upravni postupak marginalizovan u pogledu prava na odlučivanje u razumnom roku, i to u dva pravca. Prvo, upravni postupak se ne uzima u obzir prilikom ocenjivanja dužine trajanja celokupnog sudskog postupka, što je suprotno praksi Evropskog suda za ljudska prava. Drugo i značajnije, upravni postupak nije prepoznat u Zakonu o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, pa kvalitet pravne zaštite odlučivanja u razumnom roku u upravnom postupku, nije ni približno jednak onoj zaštiti koja je garantovana strankama u sudskim postupcima. Uz to, stranke u upravnom postupku nemaju mogućnost podnošenja zahteva za pravično zadovoljenje u slučaju neopravdano dugog trajanja upravnog postupka.

Uočeni su i propusti u pogledu određenih instituta koji su u direktnoj vezi sa odlučivanjem u razumnom roku u upravnom postupku. Ukoliko je upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti, a nije u interesu stranke, što čini značajan udeo upravnih postupaka, ne postoji rok u kome se mora izdati rešenje. Na taj način otvara se prostor za pravnu nesigurnost i nemogućnost predvidivosti upravnog postupanja za stranku, koja nema mogućnost ulaganja delotvornih pravnih sredstava radi ubrzanja postupka.

Dalje, u slučaju rešavanja po žalbi zbog „ćutanja“ uprave, odnosno propuštanja donošenja rešenja u zakonskom roku, nisu predviđeni posebni, kraći rokovi za odlučivanje o žalbi, već važi opšti rok za odlučivanje po žalbi od 60 dana. Uz to, drugostepeni organ može sam produžiti rok za odlučivanje za još 30 dana ili čak sam rešiti upravnu stvar, gde se gubi pravo stranke na dvostепенost upravnog odlučivanja, što dovodi u koliziju više načela.

Na kraju, stupanjem na snagu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku prestala je da važi mogućnost ulaganja ustavne žalbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, čime su stranke iz upravnog postupka izgubile značajno pravno sredstvo u borbi za odlučivanje u razumnom roku.

Smatram da se pomenuti nedostaci mogu ispraviti adekvatnijim zakonskim uređenjem u kome će i koncept odlučivanja u razumnom roku u upravnom postupku postati deo prava na suđenje u razumnom roku ili možda čak samostalno pravo u upravnom postupku. Na taj način povećao bi

se stepen demokratičnosti i pravne sigurnosti u upravnom postupku, kao i veće poštovanje ljudskih prava i interesa stranaka. Kao moguće načine poboljšanja upravno-pravne regulative predlažem skraćivanje roka za odlučivanje po žalbi zbog „ćutanja“ uprave i propisivanje odgovarajućih sankcija zbog neopravdanog propuštanja roka za odlučivanje upravnog organa. Takođe, strankama u upravnom postupku treba omogućiti podnošenje zahteva za pravično zadovoljenje u slučaju propuštanja odlučivanja i izdavanja rešenja u zakonom predviđenim rokovima. Uređenjem pomenutih pitanja, povećala bi se efikasnost rada upravnih organa, kao i stepen pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku.

The Right to Decision Making within a Reasonable Time in Administrative Procedure in the Republic of Serbia

Summary

The right to trial within a reasonable time is one of the basic postulates of modern states and the rule of law. Lately, this right represents subject of interest in legal theory and practice in the Republic of Serbia. But, as it seems, this right is guaranteed only in judicial procedure, excluding its application in administrative procedure. Because of it, this paper aims to analyses the right to decision making within a reasonable time in administrative procedure in the Republic of Serbia. Author examines the basic elements of this right in administrative procedure, with focus on state legislation, as well as national and European jurisprudence about this issue. In conclusion, author pointed out the possible ways of improving the regulations regarding the right do decision making within a reasonable time in Serbian administrative law.