

# Temelji zaštite građana od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj

Marko Šikić\*

UDK 35.072.2(497.5)  
Pregledni znanstveni rad  
Primljeno 4. 3. 2006.  
Prihvaćeno 24. 5. 2006.

U radu se navode i razrađuju osnovni problemi i pitanja koja nameće postupovna neaktivnost organa javne uprave – šutnja uprave. Šutnja uprave tako se izdvaja iz šireg problema neaktivnosti javne uprave te nakon toga promatra u svjetlu osnovnih načela postupovnog prava zajamčenih pojednim ustavnim i zakonskim odredbama u Republici Hrvatskoj. Također, ukratko se opisuje razvoj instituta zaštite građana od šutnje uprave. Osnovni smjerovi i sustavi zaštite stranaka od šutnje uprave detaljnije se razrađuju te iznose dobre i loše strane svakoga od njih. U zaključku rada zalaže se za dosljednu primjenu sustava negativne fikcije kojim se uspješno rješavaju problemi koje šutnja uprave nameće.

*Ključne riječi:* šutnja uprave, upravni postupak, pozitivna fikcija, negativna fikcija

---

\* Marko Šikić, dipl. iur., asistent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

## I. Uvod

### 1. Značenje brzine u postupanju za modernu pravnu državu

Život u suvremenim razvijenim državama obilježava velika brzina protoka informacija. Zahvaljujući tehnološkom napretku i informatičkoj revoluciji, komunikacija između pojedinaca ubrzana je do granica koje su samo prije nekoliko desetljeća, ili čak godina, izgledale nedostižnima. Takvo je komunikacijsko ubrzavanje uzrokovalo i ubrzavanje samog pravnog života. Moderne države moraju, stoga, znati odgovoriti na probleme do kojih brzina pravnog života dovodi, pa brzina komunikacije između građana i organa državne vlasti tako postaje jedan od civilizacijskih imperativa. Ako se tom imperativu ne udovolji, zagušenja u pravnom životu bit će neminovna, što će nužno morati dovesti do niza, za modernu pravnu državu, iznimno opasnih posljedica. Takva će se zagušenja, tako, vjerojatno najteže osjetiti upravo u postupcima koji se vode pred sudovima i organima javne uprave.

Nažalost, postupci koji se danas u Republici Hrvatskoj vode pred sudovima svih vrsta i razina kao i pred organima javne uprave traju iznimno dugo. S pravom se može zaključiti da Republika Hrvatska, za sada, nije odgovorila na probleme koje joj ubrzavanje pravnoga života donosi u upravnim i sudskim postupcima te da se u tim postupcima kasni s »izradom« presuda i upravnih akata.

Takva kašnjenja ne štete samo individualnima pravima građana već uzrokuju i krupne posljedice na globalnoj razini. »Gomilanje« spisa, potreba za daljnjim povećanjem broja zaposlenih u javnoj upravi i pravosuđu, nedovoljno i površno poznavanje predmeta i, posljedično, nekvalitetna rješenja i presude prve su neminovne posljedice sporosti u postupcima. No, svakako je najgora i najopasnija posljedica koju takva kašnjenja za sobom nose gubitak povjerenja građana u institucije državne vlasti. Paradoks te situacije zapravo je u sljedećem: građani, obraćajući se sudskim i upravnim organima, iskazuju svoju vjeru u instituciju da bi takvu vjeru kroz dugotrajnost postupaka sve više gubili pa na kraju vjerojatno u potpunosti i izgubili. Nepotrebno je i isticati da takav gubitak vjere može pogodovati razvoju korupcije i raznih oblika više ili manje organiziranog kriminala.

Stoga je ustavna odredba kojom se vladavina prava ističe kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske na velikoj

kušnji u slučajevima odugovlačenja postupaka pred tijelima državne vlasti i nerazumno dugim rokovima u kojima se u Republici Hrvatskoj ostvaruje pravo.

Neupitno je da se razrješenju navedenih problema treba pristupiti multidisciplinarno i da će porast informatizacije te obučenosti kadrova u upravi i pravosuđu biti od velikog značenja, no pravna znanost i praksa moraju pružiti građanima čvrst temelj – efikasan i razrađen normativni sustav zaštite od nepostupanja i odugovlačenja u postupcima upravnih i pravosudnih organa.

U posljednjih je nekoliko godina, kako stručno tako i medijski, vrlo velika pažnja posvećena neefikasnosti i sporosti u sudskim postupcima. Takvo je zanimanje posljedica određenih normativnih promjena i novosti koje su u hrvatskom pravnom sustavu uslijedile nakon ratifikacije Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>1</sup> 1997. Te su promjene urodile mogućnošću zaštite građana u slučajevima povrede tzv. razumnosti roka odnosno odugovlačenja u sudskim postupcima.

Za razliku od zaštite građana od nepostupanja u sudskim postupcima,<sup>2</sup> koja se, dakle, u punoj mjeri razvija u Republici Hrvatskoj tek u posljednjih nekoliko godina,<sup>3</sup> institut zaštite građana, stranaka u upravnom postupku, od nepostupanja organa javne uprave, već dugo ima svoje

<sup>1</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Protokola br. 1., 4., 6. i 7. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, (Narodne novine, NN – Međunarodni ugovori br. 18/97) – u daljnjem tekstu: Europska konvencija.

<sup>2</sup> »Pravila građanskog procesnog prava ne poznaju međutim instituciju sličnu 'šutnji administracije' iz administrativnog procesnog prava, čija pravila ovlašćuju na fikciju o odbijanju zahtjeva i na ulaganje pravnih lijekova, a u krajnjoj konzekvenciji i na sudsku kontrolu upravnih akata protiv odluke koja u stvari nije donesena. Odsustvo institucije 'šutnje pravosuđa' objašnjava se s jedne strane iskustvima pravosudne prakse koja ne pokazuje zabrinjavajućih slučajeva otklanjanja pravosudne aktivnosti, a s druge strane nema drugog državnog organa koji bi bio ovlašten da vrši neposrednu kontrolu nad radom sudova intervencijom u rješavanju konkretnih predmeta.« Triva, Siniša, Rječnik građanskog procesnog prava, Informator, Zagreb, 1968., str. 394.

<sup>3</sup> »U vezi čitavog kompleksa prava na pravičan postupak pravo na postupak koji bi bio okončan u razumnom roku nameće se iz perspektive hrvatskog pravnog sustava kao jedno od najproblematičnijih. Naime, pitanje trajanja sudskog postupka – ako izuzmemo institut tzv. šutnje administracije – tretira se u kontekstu hrvatske pravne tradicije u najmanju ruku s određenom dozom nonšalantnosti i nemara.« Uzelac, Alan, *Hrvatsko procesno pravo i jamstvo »pravičnog postupka« iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 19, Supplement, 1998., str. 1020–1021.

mjesto u odredbama Zakona o općem upravnom postupku<sup>4</sup> i Zakona o upravnim sporovima<sup>5</sup> te u odredbama pojedinih posebnih zakona. Takvim je zakonskim odredbama stranka u upravnom postupku u velikoj mjeri zaštićena od neaktivnosti i nerješavanja organa javne uprave te one pružaju vrlo kvalitetnu osnovu za daljnja unapređenja položaja stranke i njezinu zaštitu od inertnosti organa javne uprave.

Također, potrebno je ovdje istaknuti i očitu činjenicu da se neaktivnost državne vlasti ne ograničava i ne očituje samo u vođenjima postupaka i implementaciji materijalnoga prava. Riječ je samo o, možda, najvidljivijem i najbolnijem problemu. Međutim neaktivnost državne vlasti započinje još u zakonodavnoj proceduri da bi se nastavila i s kašnjenjem u izradi podzakonskih provedbenih propisa. Ta je problematika, dakako, izvan zahvata ovoga rada, no potrebno je na nju upozoriti. Isto tako, u radu se neće obrađivati ni vrlo osjetljivo pitanje razumnosti roka rješavanja Upravnog suda Republike Hrvatske.<sup>6</sup> Neaktivnost u rješavanju Upravnog suda RH mogući je nastavak neaktivnosti u rješavanju organa javne uprave pa je i tu činjenicu potrebno ovom prilikom naglasiti.<sup>7</sup>

## 2. Šutnja uprave<sup>8</sup> u odnosu na nečinjenje i propuštanje uprave

Iz prethodnog se teksta vidi da se pri opisivanju neaktivnosti organa javne uprave, osim navedenim izrazom, koristimo i raznim drugim iz-

<sup>4</sup> Zakon o općem upravnom postupku (NN br. 53/91 i 103/96) – u daljnjem tekstu ZUP.

<sup>5</sup> Zakon o upravnim sporovima (NN br. 53/91, 9/92 i 77/92) – u daljnjem tekstu ZUS.

<sup>6</sup> U daljnjem tekstu Upravni sud RH.

<sup>7</sup> Praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske u odlučivanju o navedenom problemu naročito je moguće vidjeti u rješenju U-III A-995/2002 i odlukama U-III A-1694/2002 i U-III A-1033/2003. O praksi Europskog suda za ljudska prava u odlučivanju o istoj problematici v. presudu König protiv Njemačke od 28. lipnja 1978. O istom pitanju v. i Vajić, Nina, *Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog sud za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 51 (2001), str. 985, i Sprajc, Ivan, *O načinu procjenjivanja »razumnosti« trajanja upravnosudskog postupka*, Informator, br. 5322 (2005), str. 5–6.

<sup>8</sup> Navedena pojava u svakodnevnom se govoru, a i u stručnim radovima, često naziva i šutnjom administracije. Također, pojedini autori zalažu se za upotrebu nekih drugih izraza

razima: nepostupanje, neefikasnost, nerješavanje, sporost, inertnost, odugovlačenje. Tim bi se izrazima mogli pridodati i ovi: neažurnost, nerad, neizvršavanje, pasivnost, nečinjenje, propuštanje, pa i izraz iz naslova ovoga rada – šutnja uprave. S obzirom na takvu raznolikost u izrazima kojima se opisuje, u biti, ista pojava, potrebno je precizno upozoriti na što se točno misli kad se govori o šutnji uprave te ju staviti u odnos s pojmovima nečinjenja i propuštanja uprave.<sup>9</sup>

Svi navedeni izrazi označavaju zapravo istu nepravilnost u funkcioniranju javne uprave – loše upravljanje, i to naročitu vrstu lošeg upravljanja – ono do kojeg je došlo nečinjenjem javne uprave. Naime, određene nepravilnosti mogu se iskazati i činjenjem, odnosno aktivnim nezakonitim činjenjem javne uprave. Bilo bi potpuno pogrešno nečinjenje uprave smatrati nekakvom blažom pogreškom u funkcioniranju javne uprave, a teške pogreške i nezakonitosti pronalaziti isključivo u aktivnom činjenju. Upravo suprotno – nečinjenje je često puno opasnija, razornija i podmuklija nepravilnost protiv koje se nije uvijek lako boriti.<sup>10</sup>

No, potrebno je u okviru šireg pojma nečinjenja uprave prepoznati jedan uži pojam – propuštanje – i na taj se način još više približiti pojmu šutnje uprave. Propuštanje je pravno relevantno i pravno sankcionirano nečinjenje. Do propuštanja dolazi kad uprava ne čini ništa u određenim vremenskim okvirima da bi ostvarila svoju, pravno normiranu, obvezu na činjenje. Propuštanje, dakle, jest potpuno nečinjenje koje je u suprotnosti s pravnom normom i koje pretpostavlja pravno utvrđene rokove u kojima je uprava dužna nešto učiniti.<sup>11</sup>

---

kojima bi se trebalo služiti za imenovanje te pojave. Tako se npr. Želimir Dupelj služi pojmom šutnja organa – v. Dupelj, Želimir, *Šutnja uprave*, Pravo i porezi, Zagreb, 6 (2002), str. 28. U inozemnim pravnim sustavima koriste se izrazi: *le silence de l'administration*, *Sämnis der Behörde*, *Schweigen*, *il silenzio della pubblica amministrazione*, *el silencio administrativo*, *administrative silence*, *molk uprave*. U ovom će se radu upotrebljavati izraz šutnja uprave, uvažavajući okolnost da se izraz administracija u novije vrijeme u hrvatskom pravnom sustavu gotovo uvijek zamjenjuje pojmom uprava. O pojmovima administracija i uprava v. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 4.

<sup>9</sup> V. Dimitrijević, Predrag M., *Odgovornost uprave za nečinjenje – sa posebnim osvrtom na »šutanje« uprave*, disertacija, Beograd, 1996., str. 28.

<sup>10</sup> V. *ibid.*, str. 31. Također v. i Matović, Ivan, *Neki aspekti zaštite protiv šutnje administracije*, Zbornik Više upravne škole u Zagrebu, 11 (1982), str. 177.

<sup>11</sup> V. Dimitrijević, *op. cit.* (bilj. 9), str. 33.

Odgovor na pitanje sadržaja pojma šutnja uprave u hrvatskom pravu potrebno je potražiti na prethodno opisanom pojmu propuštanja. Šutnja uprave je propuštanje nadležnog organa javne uprave da u određenim zakonom predviđenim rokovima donese i dostavi rješenje stranci, a to propuštanje može dovesti do određenih pravnih posljedica. Dužnost postupanja organa javne uprave propisana je većim brojem ustavnih i zakonskih odredbi, a rokovi za donošenje rješenja precizirani su u Republici Hrvatskoj odredbama ZUP-a i ZUS-a, kao i pojedinim posebnim propisima.

Prema tome sadržaj pojma šutnja uprave uži je od sadržaja najšireg pojma lošeg upravljanja i sadržaja užih pojmova nečinjenja i propuštanja. Do šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, prema tome, može doći samo u okvirima upravnog postupka pred organima javne uprave.

## II. Šutnja uprave i temeljne vrijednosti i svrhe postupovnog prava

S obzirom na činjenicu da je institut zaštite stranaka od šutnje upravnih organa razvijen u okviru postupovnih upravnih zakona i da se zaštita stranaka ostvaruje tijekom vođenja upravnog postupka ili upravnog spora, potrebno je, prije detaljnijega ulaženja u analizu samoga instituta, upozoriti na stanovita obilježja postupovnih ili formalnih normi te institut zaštite stranaka od šutnje uprave povezati s određenim temeljnim ustavnim i zakonskim načelima, s obzirom na utvrđene svrhe i vrijednosti provođenja upravnog postupka.

Tako, kad se postupovne ili formalne norme postavljaju kao izraz suprotnosti između formalnog i materijalnog prava, jedno (starije i zastarjelije) shvaćanje svrhu postupovnih normi vidi tek kroz omogućavanje realizacije materijalnog prava, odnosno postupovne norme shvaća kao isključivo instrumentalne.<sup>12</sup> Modernija i razvijenija shvaćanja postu-

<sup>12</sup> V. o tome Visković, Nikola, *Država i pravo*, Birotehnika, Zagreb, 1995., str. 274–275; Radbruch, Gustav, *Filozofija prava*, Nolit, Beograd, 1980., str. 227, i Šprajc, Ivan, *Postupovne odredbe Zakona o azilu: kritička analiza te usporedba s međunarodnim pravom i pravom Europske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 6 (2004), str. 1057–1068.

povnih normi pridaju, pak, postupovnim normama i neke samostalne svrhe. Te su svrhe ujedno i izraz temeljnih vrijednosti koje bi, i materijalno i formalno, pravo trebalo ostvarivati. Govori se tako o tome da postupovne norme omogućuju uspostavljanje pravne sigurnosti, jednakosti odnosno jednakopravnosti i pravednosti.<sup>13</sup>

Takve samostalne svrhe i vrijednosti postupovnih normi prihvaćene su i zaštićene u modernim pravnim poredcima i međunarodnim pravnim dokumentima, pa tako i u Republici Hrvatskoj.

Da bi se odgovorilo na pitanje svrhe postojanja i smjerova razvijanja instituta zaštite stranaka od šutnje uprave, potrebno je taj institut promotriti u svjetlu svih prije navedenih instrumentalnih i supstancijalnih svrha i vrijednosti upravnog postupka kao i ustavnih i zakonskih odredba koje te svrhe zaštićuju.

Institut, tako, služi uspostavljanju pravne jednakosti među strankama u postupku, sukladno čl. 26. Ustava Republike Hrvatske.<sup>14, 15</sup> Ako državna uprava uskraćuje pojedinim građanima odluku u upravnom postupku, odnosno u najgrubljim situacijama bilo kakvu vlastitu djelatnost, vrijeđa ustavno načelo jednakoga postupanja prema svim građanima.<sup>16</sup> Ovdje je zapravo riječ o jednakosti s obzirom na vrijeme odnosno razdoblja u kojima se postupak odvija. Instrumentalni i supstancijalni značaj načela ekonomičnosti i efikasnosti mora garantirati svima da će državna uprava na njihove zahtjeve odgovoriti brzo i kvalitetno. Ako se državna uprava ponaša tako da nečije zahtjeve rješava pridržavajući se tih načela, dok prema zahtjevima drugih uopće ne postupa ili postupa isuviše sporo, vrijeđa načelo postupovne jednakosti ustanovljeno čl. 26. Ustava RH. Institut zaštite stranaka od šutnje uprave postavlja čvrste vremenske okvire (rokove) u kojima se postupci moraju okončati. Ako ti okviri budu povrijeđeni, građani mogu reagirati izjavljivanjem žalbe odnosno podnošenjem tužbe Upravnom sudu RH. Rokovi koje

<sup>13</sup> V. Radbruch, op. cit. (bilj. 12), str. 228; Visković, op. cit. (bilj. 12), str. 140; Šprajc, op. cit. (bilj. 12), str. 1058, i Vrban, Duško, *Država i pravo*, Golden marketing, Zagreb, 2004., str. 156–157 i 399.

<sup>14</sup> Ustav Republike Hrvatske (NN br. 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispravak) – u daljnjem tekstu: Ustav RH.

<sup>15</sup> Čl. 26. Ustava RH glasi: »Svi su državljani Republike Hrvatske i stranci jednaki pred sudovima i drugim državnim tijelima i inim tijelima koja imaju javne ovlasti.«

<sup>16</sup> V. Dimitrijević, op. cit. (bilj. 9), str. 73.

je postavio zakonodavac maksimalne su granice unutar kojih ne dolazi do nezakonitog postupanja uprave i vrijeđanja čl. 26. Ustava RH. Ti rokovi izraz su zahtjeva stvarnoga života i očite činjenice da je nemoguće u potpunosti zadovoljiti iskazana načela, odnosno činjenice da će nečiji zahtjev morati biti riješen prije zahtjeva nekoga drugoga. Sudionici u postupku moraju se pokoriti tom zahtjevu stvarnosti, izrečenom kroz rokove u kojima je organ državne uprave dužan donijeti i dostaviti rješenje. No, čim navedeni rokovi proteknu, stranke o zahtjevima kojih organi državne uprave nisu riješili mogu reagirati na prije spomenute načine.

Nadalje, institut zaštite stranaka od šutnje uprave uspostavljen je i radi očuvanja pravne sigurnosti, koja se u upravnom pravu, prema čl. 116/1. Ustava RH,<sup>17</sup> mora osigurati zakonskim normiranjem upravnog postupka. Pravna sigurnost ide za smanjivanjem neizvjesnosti u interakcijama pojedinaca u određenoj zajednici, kako u njihovim međusobnim odnosima, tako i u odnosima pojedinaca s organima državne vlasti. Uspostavljanjem pravne sigurnosti nastoji se smanjiti pravna i politička neizvjesnost i pridonijeti stabilizaciji društvenog sustava.<sup>18</sup>

U upravnom se pravu građani državnoj upravi obraćaju zahtjevima za rješavanje određenih svojih pravnih situacija. Do trenutka donošenja i dostavljanja rješenja građani su u neizvjesnosti – ne znaju hoće li se njihov zahtjev razriješiti pozitivno ili negativno, ne mogu poduzimati druge pravne akcije za koje je postojanje upravnog akta nužnost, ne mogu prema trećima svoja prava legitimirati autoritetom vlasti i prava sadržanim u upravnom aktu. Institutom zaštite stranaka od šutnje uprave nastoji se takva neizvjesnost spriječiti te se u tom cilju pravni sustavi služe raznim tehnikama. U hrvatskom pravnom sustavu prihvaćen je sustav fiktivnog negativnog akta – ako se o zahtjevu stranke ne riješi u određenom roku, pravnom se fikcijom »stvara« za stranku negativno rješenje te se na taj način prekida neizvjesnost prouzročena neaktivnošću organa državne vlasti.<sup>19</sup> Takvo rješenje stranka ima pravo napadati izjavljivanjem žalbe ili podnošenjem tužbe.

<sup>17</sup> Čl. 116/1. Ustava RH glasi: »Ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihovog obavljanja uređuju se zakonom.«

<sup>18</sup> V. Dimitrijević, op. cit. (bilj 9), str. 73.

<sup>19</sup> U pravnoj teoriji pojedini autori smatraju da se kod instituta zaštite stranaka od šutnje uprave pravni poredci služe presumpcijama. V. tako npr. Ivančević, Velimir, *Pravna zaštita građana kod šutnje administracije*, Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan



Ideal pravednosti stoji u središtu svakog modernog pravnog sustava.<sup>20</sup> Toj se ideji-vodilji može približiti samo aktivnim djelovanjem svih članova pojedinog pravnog sustava, a u prvom redu aktivnošću državne vlasti. Ta se aktivnost ispoljava kroz brigu za donošenje i provedbu kvalitetnih ustavnih i zakonskih tekstova kao i kroz brigu za kvalitetnu primjenu navedenih pravnih vrela na konkretne situacije. Bez djelotvorne implementacije ustava, zakona i podzakonskih akata na stvarne životne situacije pravni sustavi ostaju samo u svijetu apstrakcija. Građani žele vidjeti djelotvornost i pravednost sustava na vrlo jasnim vlastitim pravnim situacijama. U upravnom će pravu takva konkretizacija biti ostvarna kroz provođenje upravnog postupka i donošenje upravnih akata. Ako organi uprave upravni postupak ne provode, ili ga provode sporo, te građani ostaju bez razrješenja vlastitih pravnih situacija u formi upravnih akata, ili do takvog razrješenja dolazi nakon proteka dugih vremenskih rokova, dolazi do osobito teškog narušavanja ideala pravednosti. Osnova za približavanje tom načelu jest aktivnost, u prvom redu državne vlasti. Pasivnošću prilikom primjene prava organi uprave zapravo čine puno teži napad na pravednost nego što bi ga činili nezakonitom ili nepravilnom aktivnošću realiziranom kroz upravne akte koji sadržavaju nekakav oblik pogreške.

Medvedović, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 189; Popović, Slavoljub, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Savremena administracija, Beograd, 1987., str. 500; Jurić Knežević, Dunja, *Nedonošenje upravnog akta (šutnja uprave) i put pravne zaštite*, *Pravo i porezi*, 9 (2003), str. 51; Matović, op. cit. (bilj. 10), str. 165–169. Stajalište da se kod navedene zaštite upotrebljavaju pravne fikcije zastupaju npr. Androjna, Vilko, *Upravni postopek in upravni spor*, Časopisni zavod za uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1992., str. 23, Triva, op. cit. (bilj. 2), str. 394, Arapović, Muzafer, *Upravni spor protiv »šutanja uprave«*, *Pravna misao*, 7–8 (1980), str. 102. Pojedini autori razlikuju fikciju upravnog akta i neoborivu pravnu pretpostavku negativne odluke. Tako npr. Radenović, Mirjana, *»Čutanje uprave« u jugoslovenskom pravu*, magistarski rad, Banja Luka, 1988., str. 46, Dimitrijević, op. cit. (bilj. 9), str. 40. O razlikovanju između presumptivnih (*acto presunto*), fiktivnih (*acto ficticio*) i prešutnih (*acto tácito*) akata v. Aguado i Cudola, Vicenç, *Silencio administrativo e inactividad*, Marcial pons, Madrid, 2001., str. 75–82. O terminološkim razdvajanjima raznih vrsta šutnje uprave u talijanskoj teoriji v. Parisio, Vera, *I silenzi della pubblica amministrazione*, Giuffrè editore, Milano, 1996.

<sup>20</sup> V. Vrban, Duško, op. cit. (bilj. 13), str. 405 te 416–417.

### III. Razvoj instituta zaštite građana od šutnje uprave

Institut zaštite građana od šutnje uprave, kakav se danas primjenjuje u Republici Hrvatskoj, plod je razvoja tog instituta u francuskom i austrijskom pravnom sustavu te u sustavima Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca odnosno Kraljevine Jugoslavije, Banovine Hrvatske te FNRJ odnosno SFRJ.

Francuska je, tako, institut zaštite stranaka od šutnje uprave počela razvijati još od druge polovine 19. stoljeća. Tada se, naime, pokušalo odgovoriti na pitanja koja je nametalo načelo o nužnosti prethodnog postojanja rješenja upravnog organa za pokretanje upravnog spora (*privèlege du préalable, décision préalable*) u slučajevima kad organi uprave takvo prethodno rješenje ne bi donosili, odnosno u situacijama šutnje uprave.<sup>21</sup> Tako je člankom 7. Dekreta od 2. studenoga 1864. strankama omogućeno pokretanje spora pred Državnim savjetom zbog šutnje nadležnog ministra (*ministre juge*), kao drugostupanjskog organa koji odlučuje u povodu žalbi na odluke prvostupanjskih organa. Ako ministar u roku od četiri mjeseca ne bi donio rješenje po uloženoj žalbi, stranka je mogla u obliku tužbe zbog prekoračenja ovlasti (*recours pour excès de pouvoir*) pokrenuti upravni spor kao da je njezina žalba odbijena. S obzirom na očite nedostatke takvog oblika zaštite – stranka nije mogla reagirati na šutnju prvostupanjskog organa, a ostala je bez mogućnosti zaštite i u slučaju kad bi ministar bio organ prvog i posljednjeg stupnja – člankom 3. Zakona od 17. lipnja 1900. izvršena je vrlo bitna preinaka. Primjenjujući načelo izostavljanja dužnosti ulaganja žalbe protiv prvostupanjskih rješenja – *omissio medio*<sup>22</sup> – stranka

<sup>21</sup> O počecima uređivanja pravne zaštite stranaka od šutnje uprave u francuskom pravu v. Berthélemy, H., *Traité élémentaire de droit administratif*, Librairie Arthur Rousseau, Paris, 1923., str. 986–988; Krbeč, Ivo, *Upravnosudska zaštita protiv šutnje upravne vlasti*, Mjesečnik, br. 2–3 (1937.), str. 83–84; Matović, Ivan, op. cit. (bilj. 10), str. 156–157; Radenović, Mirjana, op. cit. (bilj. 19), str. 32–35; Tratar, Boštjan, *Upravni spor*, Bonex založba, Ljubljana, 2002., str. 521–523. Detaljnije o institutu zaštite građana od šutnje uprave u francuskom pravu v. u Laveissiere, Jean, *Le silence de l'administration*, disertacija, Université de Bordeaux I, 1979.

<sup>22</sup> Francuski sustav daleko veću pozornost pridaje upravnosudskoj kontroli akata upravnih organa negoli hijerarhijskoj žalbi u upravnom postupku.

je na podlozi fikcije da je njezin zahtjev odbijen mogla neposredno pokrenuti upravni spor.<sup>23</sup> Takvim je uređivanjem zaštite građana od nepostupanja organa državne uprave osigurana zaštita i kad štiti organ prvoga stupnja i u slučaju šutnje drugostupanjskog organa po uloženoj hijerarhijskoj žalbi

Austrijskim Zakonom o općem upravnom postupku iz 1925., upravo potpuno suprotno od francuskog sustava, pružala se građanima zaštita samo kod šutnje prvostupanjskih organa – istekom roka od šest mjeseci od dana postavljanja zahtjeva stranka je mogla vlastitim zahtjevom prenijeti rješavanje na viši stvarno nadležni organ. Takav sustav zaštite od šutnje tipičan je primjer shvaćanja šutnje uprave kao jedne od procesnih pretpostavka za prenošenje nadležnosti devolucijom s organa nižeg stupnja na organ višeg stupnja, bez pridavanja samoj šutnji ikakva značenja. Takvo je poimanje šutnje uprave pokazivalo sve svoje nedostatke u slučajevima kad ne bi postojalo hijerarhijski više tijelo. Stranka bi ostajala bez pravne zaštite i u slučaju kad bi i drugostupanjski organ šutio o zahtjevu stranke i u slučajevima kad bi prvostupanjski akt donosila ujedno i hijerarhijski najviša vlast.

Izloženo brojnim kritikama takvo je stanje izmijenjeno čl. 164. Ustava iz 1934., kojim je uvedena i mogućnost vođenja upravnog spora u slučajevima šutnje najviših organa upravne vlasti. Austrijsko se pravo tako, polazeći od koncepcije potpuno oprečne onoj razvijenoj u Francuskoj, ovoj ipak znatno približilo omogućivši i sudsku zaštitu od šutnje drugostupanjskih organa.<sup>24</sup>

Institut zaštite od šutnje uprave počinje se razvijati u hrvatskom pravnom prostoru kroz zakone Kraljevine Jugoslavije i Banovine Hrvatske, koje obilježavaju krupni propusti u uređivanju te vrste zaštite. Do kvalitetnijih rješenja došlo se u FNRJ donošenjem Zakona o upravnim sporovima 1952.<sup>25</sup> te Zakona o općem upravnom postupku 1956.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Čl. 3. navedenog zakona izražavao je spomenutu fikciju na sljedeći način: » ... les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État.« V. Berthélemy, op. cit. (bilj. 21), str. 987.

<sup>24</sup> O uređenju instituta zaštite građana od šutnje uprave u austrijskom pravu v. Winkelhofer, Richard, *Säumnis von Verwaltungsbehörden*, Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei, Wien, 1991.

<sup>25</sup> Zakon o upravnim sporovima (Službeni list FNRJ br. 23/52).

<sup>26</sup> Zakon o općem upravnom postupku (Službeni list FNRJ br. 52/56).

Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922. u rješavanju šutnje upravnih organa slijedio je sustav razvijen u francuskom pravu prije reformi koje su u njemu nastupile 1900. – upravni se spor mogao pokrenuti samo u slučajevima šutnje hijerarhijski najvišega organa.

Tadašnja je upravnoppravna teorija takvom sustavu zaštite opravdano prigovarala tvrdeći da je jednostavno preuzet iz francuskog prava bez ikakve prilagodbe tadašnjem dvostupanjskom upravnom rješavanju te da na taj način izmiču iz zaštite svi slučajevi šutnje upravnih instancija koje ujedno nisu i zadnje – a upravo su takvi slučajevi u praksi najčešći.<sup>27</sup>

Iako je jugoslavenski Zakon o općem upravnom postupku donesen 1930., pet godina nakon austrijskog Zakona o općem upravnom postupku, njime se propustilo urediti pitanje šutnje prvostupanjskih organa. Zakon uopće nije propisivao rok u kojem bi upravni organi bili dužni riješiti zahtjev stranke niti je predviđao pravni lijek kojim bi se stranka mogla braniti protiv šutnje uprave.

Ozbiljni nedostaci takvoga sustava nisu uklonjeni ni Uredbom o Upravnom sudu u Zagrebu od 12. listopada 1939. koja je samo preuzela odredbu Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima koja je uređivala pitanje šutnje hijerarhijski najvišeg organa.

Kvalitetnije rješavanje zaštite građana od šutnje uprave odgođeno je, tako, do 1952. i nove države – FNRJ. Tada je donesen Zakon o upravnim sporovima koji je izrijeком omogućivao pokretanje upravnog spora u slučajevima šutnje uprave. Od posebne je važnosti što je taj zakon osigurao pravo zaštite i od šutnje prvostupanjskih i od šutnje drugostupanjskih organa. Zakon je, također, određujući da stranka u slučaju nedonošenja drugostupanjskog rješenja u roku »može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena«, uveo sustav negativne fikcije kao pravilo za rješavanje problema šutnje drugostupanjskog organa. Zakon o upravnim sporovima iz 1952. omogućio je i zaštitu stranaka u slučajevima kad nadležni državni organi ne bi postupali po sudskim presudama.

Zakon o općem upravnom postupku iz 1956. nastavio je uređivati zaštitu od šutnje uprave. Budući da zaštita od šutnje prvostupanjskog organa i pripada u okvire zakona koji uređuje upravni postupak, taj je

<sup>27</sup> V. Krbek, Ivo, op. cit. (bilj. 21), str. 87.

Zakon takvu zaštitu podrobnije i razradio.<sup>28</sup> Tako je, navodeći pravo žalbe kao jedno od svojih osnovnih načela, Zakon o općem upravnom postupku iz 1956. odredio kako stranka ima pravo žalbe i u slučajevima šutnje uprave. Nadalje, Zakon je odredio i rokove za izdavanje prvostupanjskog i drugostupanjskog rješenja te utvrdio dužnost rješavanja organa u tim rokovima kao i zaštitu stranke od šutnje organa na podlozi negativne fikcije. Zakon o općem upravnom postupku iz 1956. propisao je i postupak po žalbama zbog šutnje uprave.

Zaštita stranaka od šutnje uprave kakva je utvrđena spomenutim odredbama Zakona o upravnim sporovima iz 1952. i Zakona o općem upravnom postupku iz 1956. u bivšoj SFRJ pretrpjela je samo manje izmjene koje u biti nisu mijenjale sam institut.<sup>29</sup>

Republika Hrvatska preuzela je 1991. tekstove Zakona o općem upravnom postupku iz 1986. i Zakona o upravnim sporovima iz 1977. Prilikom navedenog preuzimanja učinjene su i određene izmjene u uređivanje zaštite građana od šutnje uprave.<sup>30</sup> No, kako ni navedene izmjene nisu svojim opsegom i značajem bitnije mijenjale sam institut, možemo zaključiti da zaštita građana od šutnje uprave, uređena Zakonom o upravnim sporovima iz 1952. i Zakonom o općem upravnom postupku iz 1956., nastavlja i danas svoj pravni život u pravnom poretku Republike Hrvatske.

#### IV. Dva puta u tumačenju šutnje upravnih organa

Specifičnost je situacija u kojoj organ javne uprave štiti u tome što upravnog akta nema i što se nezakonitost ne može utvrditi na podlozi tak-

<sup>28</sup> Razlike i dvostrukosti u uređivanju instituta zaštite građana od šutnje uprave u Zakonu o upravnim sporovima iz 1952. i Zakona o općem upravnom postupku iz 1956. nastavile su se i u svim kasnijim izmjenama i dopunama tih zakona, a 1991. preuzete su i u hrvatski pravni sustav. U eventualnim daljnjim normativnim promjenama taj bi se problem mogao vrlo lako riješiti usklađivanjem instituta (osobito režima rokova i načina zaštite od šutnje prvostupanjskog organa) u odredbama ZUP-a i ZUS-a.

<sup>29</sup> Kao važnije promjene potrebno je istaknuti omogućavanje zaštite građana od šutnje uprave i u postupcima pokrenutim po službenoj dužnosti, a u interesu stranke, kao i obvezivanje službene osobe koja vodi postupak da stranku obavijesti o razlozima nedonošenja upravnog akta u predviđenim rokovima. Te je novine predviđao tekst Zakona o općem upravnom postupku iz 1986.

<sup>30</sup> ZUS je, primjerice, nedvojbeno naveo mogućnost Upravnog suda RH da presudom odbije kao neosnovanu tužbu podnesenu zbog šutnje uprave.

voga akta. U tim je situacijama izvjesno jedino da organ javne uprave u određenom roku nije donio upravni akt te je na taj način zakoračio u područje nezakonitosti.

Stoga su pravni poredci, kako bi se problem nepostojanja upravnog akta i efikasne pravne zaštite stranaka mogao razriješiti, najprije trebali razmrsiti temeljno pitanje – kakav smisao šutnja uprave uopće može imati te u odgovoru na to pitanje tražiti daljnje modalitete zaštite stranke od same šutnje.

Tako se šutnja uprave promatra na dva dijametralno suprotna načina. Prvi šutnji uprave daje određeno značenje, dok drugi takvo značenje šutnji niječe.

U prvome slučaju pravni poredci činjenicu nepostojanja upravnog akta promatraju kroz prizmu pravnih fikcija te takve fikcije polariziraju – u jednome se slučaju, s gledišta stranke, šutnji pripisuje određeno pozitivno značenje, dok se u drugom slučaju šutnji pridaje određeno negativno značenje.

Pripisujući šutnji organa određeno pozitivno značenje, pojedini pravni poredak zapravo fingira da je organ javne uprave udovoljio svim zahtjevima stranke koje je ona u svojem zahtjevu iznijela.<sup>31</sup> Ovdje je, zapravo, pravna pozicija stranke izjednačena s onom u kojoj je njezin zahtjev u cijelosti pozitivno riješen »stvarnim« upravnim aktom.<sup>32</sup> Logiku takvoga rješavanja problema šutnje upravnih organa potrebno je potražiti u pokušaju discipliniranja upravnih organa određenim »prisiljavanjem« na postupanje jer organi upravni akt zapravo moraju izraditi uvijek kad ne žele uvažiti zahtjeve stranke.<sup>33</sup> U pozitivne strane takvog pristupa rješavanju problema šutnje organa uprave svakako

<sup>31</sup> U hrvatskom pravu šutnju uprave pozitivnom fikcijom rješava npr. Zakon o udruuga (NN br. 88/01). Čl. 16/1. tog zakona propisuje da je ured državne uprave dužan donijeti rješenje o zahtjevu za upis u roku 30 dana od dana predaje urednog zahtjeva za upis, dok čl. 17/1. određuje da će se u slučaju da ured državne uprave ne donese rješenje o upisu u registar u roku 30 dana od dana predaje urednog zahtjeva smatrati da je udruga upisana u registar idućeg dana nakon proteka tog roka.

<sup>32</sup> »Razlika je samo u tome što kod ove presumpcije nastupa pravna posljedica *ipso lege*, kad postoji nužna pretpostavka da upravni organ šuti, dok pravna posljedica kod izričnog rješavanja nastupa neposredno silom samog akta.« Ivančević, Velimir, op. cit. (bilj 19), str. 189.

<sup>33</sup> Ibid., str. 190.

pripada i rasterećenje drugostupanjskih organa i upravnih sudova do koje pozitivna fikcija svakako dovodi. Stranci se, naime, pozitivnom fikcijom priznaju sva njezina traženja navedena u zahtjevu te ju se na taj način isključuje od njezinih daljnjih pravnih akcija.<sup>34</sup> Takva pridonošenja disciplini u postupanju i njegovoj efikasnosti nesumnjive su prednosti ovako postavljene fikcije, no njezini mogući nedostataci svakako naznačene prednosti zasjenjuju.

Razmišljajući, naime, o problemima do kojih pozitivna fikcija može dovesti, osobito imajući u vidu hrvatsko pozitivno pravo, moguće je doći do određenih zaključaka. Prvi se problem primjene pozitivne fikcije javlja već u svezi sa zahtjevom stranke. Stranka, naime, svoj zahtjev može temeljiti na traženjima koja su u skladu s pojedinim pozitivnim zakonskim ili podzakonskim odredbama, u zahtjevu može iznijeti sve činjenice i dokaze koji su organu dovoljni da izradi rješenje kojim zahtjev stranke uvažava, no stranka može svoj zahtjev temeljiti i na nerealnim ili nezakornitim traženjima, u zahtjevu od potrebnih činjenica ili dokaza ne treba navesti niti priložiti ništa, a da bi šutnja organa dovela po fikciji do rješenja pozitivnog za stranku.

Također, pored takvog narušavanja objektivne pravne sigurnosti, pozitivna fikcija može narušiti i pravnu sigurnost same stranke. Pravnom se normom, naime, kao načelo utvrđuje za rješenje pismeni oblik,<sup>35</sup> dok je donošenje upravnih akata u usmenoj formi iznimka od toga pravila.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> » ... tu presumpciju mogu kao podlogu za pokretanje pravne zaštite koristiti samo lica koja bi njezinom primjenom bila ugrožena u vlastitim pravima – koja bi se u konkretnom postupku pojavila kao zainteresirana, treća lica.« Ibid, str. 191.

<sup>35</sup> V. Borković, op. cit. (bilj. 8), str. 376.

<sup>36</sup> »Rješenje se donosi pismeno. Iznimno, u slučajevima predviđenim ovim zakonom, ili propisima donesenim na temelju zakona, rješenje se može donijeti i usmeno« (čl. 206/2. ZUP-a).

»I kad se rješenje objavi usmeno, mora se izdati napismeno, osim ako je zakonom ili propisom donesenim na temelju zakona drugačije određeno.« (čl. 206/3. ZUP-a).

»(1) U stvarima manjeg značenja u kojima se udovoljava zahtjevu stranke a ne dira se u javni interes ni interes druge osobe, rješenje se može sastojati samo od dispozitiva u obliku zabilješke na spisu, ako su razlozi za takvo rješenje očiti i ako nije drugačije propisano.

(2) Takvo se rješenje, u pravilu, priopćava stranci usmeno, a napismeno joj se mora izdati ako ona to traži.

(3) Takvo rješenje, u pravilu, ne sadrži obrazloženje, osim ako je ono po prirodi stvari potrebno. Takvo se rješenje može izdati na propisanom obrascu.« (čl. 213. ZUP-a).

Dosljedna primjena toga načela od velike je važnosti. Stranka, u prvom redu, imajući »u ruci« pismeni akt, može saznati puno o postupku koji je aktu prethodio, činjenicama koje su u postupku utvrđene, materijalnoj normi i razlozima primjene određene norme, osobama koje su u postupku sudjelovale i mogućnosti ulaganja pravnih lijekova. No, nije od male važnosti što se stranka može u pravnom životu s takvim pismenim aktom legitimirati prema trećima i na taj način dalje ostvarivati vlastita prava. Kad se primjenjuje pozitivna pravna fikcija, akta nema niti će ga ikada biti – on će zauvijek ostati samo u svijetu pravnih fikcija – što će stranci u bitnoj mjeri otežavati spomenuto legitimiranje.

Nadalje, pozitivnoj fikciji može se prigovoriti i neobaziranje na načelnu postupovnu jednakost stranaka. Zamišljeni činjenično istovjetni zahtjevi stranaka na koje se primjenjuje ista materijalna pravna norma mogu u slučajevima gdje se primjenjuje pozitivna fikcija imati potpuno različitu sudbinu. U slučajevima šutnje uprave ti će zahtjevi biti za stranku fikcijom pozitivno riješeni, dok će se u situacijama u kojima će organi u roku provesti postupak i donijeti rješenje možda izraditi i za stranku negativna rješenja. Načelo postupovne jednakosti nameće i u toj situaciji jednaku poziciju stranaka, s obzirom na njihove zahtjeve.

Pozitivna fikcija, također, ne uvažava u dovoljnoj mjeri činjenicu da je šutnja uprave protupravno ponašanje uprave te ne dovodi do pronalazjenja konkretnih razloga za šutnju pojedinih organa javne uprave. Tako će se, u Republici Hrvatskoj, negativnom fikcijom<sup>37</sup> inicirati postupak po žalbi gdje će drugostupanjski organ od prvostupanjskoga tražiti razloge za nedonošenje rješenja u određenom roku.<sup>38</sup> Procjenjujući jesu

(1) »Kad se radi o poduzimanju iznimno hitnih mjera u cilju osiguranja javnog mira i sigurnosti ili radi otklanjanja neposredne opasnosti za život ili zdravlje ljudi ili imovinu, nadležni organ odnosno ovlaštena službena osoba nadležnog organa (članak 35.) može donijeti rješenje i usmeno.

(2) Organ koji je po stavku 1. ovog članka donio usmeno rješenje može narediti njegovo izvršenje bez odgode.

(3) Na zahtjev stranke, organ koji je donio usmeno rješenje dužan je izdati ga stranci u pismenom obliku najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva. Taj se zahtjev može podnijeti u roku od dva mjeseca od dana donošenja usmenog rješenja.« (čl. 214. ZUP-a).

<sup>37</sup> Sustav zaštite stranaka od šutnje uprave primjenom negativne fikcije bit će opisan u nastavku rada.

<sup>38</sup> »(1) Ako je žalbu izjavila stranka o čijem zahtjevu prvostepeni organ nije donio rješenje (članak 218. stavak 2.), drugostepeni organ tražit će da mu prvostepeni organ



li ti razlozi bili takvi da su mogli dovesti do šutnje, drugostupanjski će organ saznati puno o stvarnoj situaciji u kojoj je prvostupanjski organ: o broju spisa, informatičkoj opremljenosti, zaostacima, kadrovskoj popunjenosti ... Takav uvid u situaciju sigurno može dovesti i do rješenja stvarnih problema kojima pojedini organi javne uprave mogu biti opterećeni. Kod pozitivne fikcije izostat će takvo neposredno »upoznavanje« drugostupanjskih organa sa »stvarnim životom« i samim time smanjit će se mogućnosti za trajnija globalna rješenja problematike neaktivnosti i sporosti u radu organa javne uprave.

Pozitivna fikcija cjelokupnu problematiku šutnje uprave svodi zapravo samo na interes stranke da se o njezinu zahtjevu riješi pozitivno. Takav interes stranka nesporno ima, no ona isto tako nesporno nema pravo na pozitivno rješenje. Zadaća provođenja upravnih postupaka iniciranih zahtjevom stranke upravo je u tome da organi javne uprave utvrde ima li stranka osnove za dobivanje nekakvih prava ili nema. Kod šutnje uprave pitanje opravdanosti ili neopravdanosti nečijeg zahtjeva je »sporedno« odnosno ono ima jednaku važnost kao i u slučajevima kad su postupci u roku okončani donošenjem upravnih akta – organ o opravdanosti zahtjeva može zaključiti samo na temelju rezultata cjelokupnog postupka.

Zbog navedenih okolnosti, koje dovode do ozbiljnog narušavanja načela pravne sigurnosti, pozitivna fikcija u modernim je pravnim sustavima iznimka.<sup>39</sup>

---

priopći razloge zbog kojih rješenje nije doneseno u roku. Ako nađe da rješenje nije doneseno u roku zbog opravdanih razloga, ili zbog krivnje stranke, odredit će prvostepenom organu rok za donošenje rješenja, koji ne može biti duži od jednog mjeseca. Ako razlozi zbog kojih rješenje nije doneseno u roku nisu opravdani, drugostepeni će organ tražiti da mu prvostepeni organ pošalje spise predmeta.

(2) Ako drugostepeni organ može riješiti stvar prema spisima predmeta, donijet će svoje rješenje, a ako ne može, sam će provesti postupak i svojim rješenjem riješiti stvar. Iznimno, ako drugostepeni organ nađe da će postupak brže i ekonomičnije provesti prvostepeni organ, naložit će da to učini i da mu prikupljene podatke dostavi u određenom roku, nakon čega će sam riješiti stvar. Takvo je rješenje konačno.«

<sup>39</sup> »Ali presumpcije ovakve vrste uvijek se, iz razloga pravne sigurnosti, izrijeckom fiksiraju pravnim propisima, a praktičan život pokazuje ne samo da one obuhvaćaju vrlo uzak krug pravnih stvari, već i da se nikad ne primjenjuju analogijom na slične neregularne slučajeve. Takve su dakle presumpcije uvijek strogo individualizirane za određene upravne stvari, a poznaje ih u ograničenom opsegu svako moderno pravo.« Ivančević, op. cit. (bilj. 19), str. 189.

Fikcija koja se nalazi na polu suprotnom od prethodno opisane fingira odbijanje svih postavljenih zahtjeva stranke. Takvom je fikcijom, znači, stvoren za stranku u cijelosti negativan akt.

Kako je to u prethodnom poglavlju rada i opisano, negativna je fikcija kao pravilo za rješavanje slučajeva šutnje uprave prihvaćena još u drugoj polovini 19. stoljeća u francuskom pravu. Negativnu fikciju kao pravilo nakon Francuske počeli su razvijati i primjenjivati i drugi pravni poredci, dok se pozitivna fikcija prihvaća tek iznimno. Tako i hrvatski zakonodavac prihvaća sustav negativne fikcije kad čl. 218/2. ZUP-a određuje:

»Ako nadležni organ protiv čijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe kao da je njezin zahtjev odbijen.«

Isto tako, negativnu fikciju predviđa i čl. 26/1. ZUS-a kad zaštitu od šutnje organa drugog stupnja omogućuje propisujući:

»Ako drugostupanjski organ nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donio rješenje o žalbi stranke protiv prvostepenog rješenja, a ne donese ga ni u daljnjem roku od 7 dana nakon ponovljenog traženja, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.«

Do negativne se fikcije dolazi promatrajući šutnju uprave kao okolnost koja nikako ne može izmijeniti pravnu poziciju stranke, ali koja mora omogućiti stranci daljnje ulaganje pravnih lijekova, a i omogućiti sudsku zaštitu od šutnje organa. Ako se, naime, fingira da je zahtjev stranke u cijelosti odbijen, pravna pozicija stranke ostaje neizmijenjena, odnosno u stvarnosti zbog šutnje uprave ne mogu nastati nikakve promjene. Nadalje, primjenjujući tu fikciju, stranci je, pridržavajući se jednog od temeljnih ustavnih i zakonskih načela – prava na žalbu,<sup>40</sup>

<sup>40</sup> »Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.« (čl. 18/1. Ustava RH)

»(1) Protiv rješenja donesenog u prvom stepenu stranka ima pravo žalbe. Samo se zakonom može propisati da u pojedinim upravnim stvarima žalba nije dopuštena, i to ako je na drugi način osigurana zaštita prava i zakonitosti.

(2) Ako nema organa uprave drugog stepena, žalba protiv prvostepenog rješenja može se izjaviti samo kad je to zakonom predviđeno. Tim zakonom odredit će se i organ koji će rješavati o žalbi.

nužno omogućiti zaštitu pred drugostupanjskim tijelom. Također, takva fikcija pridaje šutnji upravnih organa određeni sadržaj, a to će stranci omogućiti da u slučaju šutnje drugostupanjskog organa svoja prava zaštiti i u upravnosudskom postupku.

No, bez obzira na činjenicu da odgovara na velik broj pitanja koja sa sobom nosi šutnja organa javne uprave, negativna fikcija pretrpjela je i trpi dosta oštre kritike.<sup>41</sup>

Tom se sustavu zaštite od šutnje uprave prigovara, tako da pravna pozicija stranke u slučajevima šutnje uprave ne može nikako biti istovjetna onoj u kojoj se stranka nalazi u trenutku podnošenja zahtjeva ili bi se nalazila kad bi se donio negativan akt, kako to proizlazi iz sustava negativne fikcije. Stranka je, tvrdi se, nesumnjivo u gorjoj pravnoj poziciji – nepotrebno je i nepovratno izgubila na vremenu, a možda je i pretrpjela štetu. S druge strane, organ javne uprave u boljoj je poziciji od stranke jer nije gubio vrijeme na rješavanje zahtjeva stranke, nije trošio nikakav rad i energiju te nije imao nikakvih troškova.<sup>42</sup>

Nadalje, logički je i pravnotehnički neodrživo povezivati šutnju uprave s negativnim rješavanjem u uzročno-posljedičnom nizu. Takvim postupkom zakonodavac povezuje nečinjenje organa javne uprave (šutnju) s određenim činjenjem organa (negativno rješenje), čime se stvara fikcija koja nije u interesu građana (stranaka u postupku), već upravo suprotno u interesu javnouppravne vlasti.<sup>43</sup>

Također, tvrde dalje kritičari, primjenjujući negativnu fikciju, pravni sustavi kreću od pogrešnog stajališta apriorne neosnovanosti zahtjeva stranke, odnosno birokratske konstrukcije da je uprava uvijek u pravu te da građani subjektivna prava ostvaruju samo mišlju administracije.<sup>44</sup> Sustav negativne fikcije je, zapravo, proizvod stanja državne uprave s kraja 19. stoljeća te ne odgovara današnjem stupnju razvoja države i uprave.<sup>45</sup>

(3) Uz uvjete iz ovog zakona stranka ima pravo žalbe i kad prvostepeni organ nije u određenom roku donio rješenje o njezinu zahtjevu.« (čl. 11. ZUP-a).

<sup>41</sup> V. Matović, op. cit. (bilj. 10), str. 165–16; Dimitrijević, op. cit. (bilj. 9), str. 54–57.

<sup>42</sup> V. Dimitrijević, op. cit. (bilj. 9), str. 55.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid, str. 55–56; Matović, op. cit. (bilj. 10), str. 166.

<sup>45</sup> Dimitrijević, op. cit. (bilj. 9), str. 56–57.

Također, negativnoj se fikciji prigovara da osujećuje strankino pravo na rješavanje u dva stupnja (ako to ona, jasno, žalbom zahtijeva). Postavljanjem fikcije da je o pravu stranke riješeno negativno u prvom stupnju omogućuje se odlučivanje u upravnoj stvari samo u drugom stupnju. Time se stvaraju uvjeti samo za priznavanje ili zaštitu materijalnog prava o kojem se u konkretnom slučaju radi, dok procesno pravo na odlučivanje u dva stupnja ostaje neostvareno.<sup>46</sup>

Daleko su najoštrije kritike upućene sustavu negativne fikcije one koje tvrde da se tim sustavom ignorira protupravnost neaktivnosti organa i njegove šutnje te da taj sustav zapravo legalizira nezakonito postupanje uprave.<sup>47</sup> Kritičari tvrde da je šutnja organa javne uprave osobito težak oblik protupravnog ponašanja i da nikako ne smije dovesti do fiktivnog negativnog akta jer se na taj način nerad organa zapravo »nagrađuje«, a samim time stranka stavlja u nepovoljniju poziciju. Uporište za tu tvrdnju kritičari negativne fikcije nalaze naročito u mogućnostima organa koji odlučuje o žalbi da žalbu kao neosnovanu odbije kao i u mogućnosti suda u upravnosudskom postupku da isto to učini s tužbom.<sup>48</sup> Postupajući na taj način i organ koji odlučuje o žalbi i sud prosuđuju zapravo je li organ koji je šutio trebao donijeti za stranku pozitivno ili negativno rješenje. Ako utvrde da je trebao donijeti za stranku negativno rješenje, odbit će žalbu/tužbu kao neosnovanu.<sup>49</sup> Kritičari ističu da je takvo postupanje organa javne uprave i Upravnog suda svojevrsna

<sup>46</sup> V. Bačić, Vera, Tomić, Zoran, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1986., str. 315; Radenović, op. cit. (bilj. 19), str. 53.

<sup>47</sup> Dimitrijević, op. cit. (bilj. 9), str. 56; Matović, op. cit. (bilj. 10), str. 167 i 170–172.

<sup>48</sup> V. citirani čl. 246. ZUP-a. Nadalje, čl. 42/5. ZUS-a određuje:

»Kad je tužba podnesena na temelju članka 26. ovog zakona, presudom se tužba uvažava ili odbija kao neosnovana. Ako se tužba uvažava, odredit će se u kojem će smislu tužena strana donijeti rješenje ili će se presudom riješiti upravna stvar.«

<sup>49</sup> V. o tom pitanju Ivančević, Velimir i dr., *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Narodne novine, Zagreb, 1958., str. 212–215; Ivančević, op. cit. (bilj. 19), str. 209–210; Majstorović, Bogdan, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, 1965., str. 129; Perović, Mirko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Savremena administracija, Beograd, 1972., str. 322–323; Bačić Vera, Tomić, Zoran, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Službeni list, Beograd, 1989., str. 204–205; Jurić-Knežević, Dunja, op. cit. (bilj. 19), str. 54; Dupelj, Želimir, op. cit. (bilj. 8), str. 31–3.; Kostić, Miladin, *Čitanje uprave i ostvarivanje prava i interesa stranaka*, Pravni život, br. 10 (1998.), str. 144; Radenović, op. cit. (bilj. 19), str. 63.

legalizacija neaktivnosti organa jer se potvrđuje negativna fikcija koja je takvom neaktivnošću i nastala.

S obzirom na brojnost i oštrinu kritika upućenih negativnoj fikciji, potrebno ju je od njih pokušati obraniti. Obrana je osobito potrebna i zbog okolnosti da je negativna fikcija u većini pravnih poredaka, pa tako i u Republici Hrvatskoj, pravilo za rješavanje problema šutnje uprave, dok je primjena pozitivne fikcije iznimka.

Negativna je fikcija stvorena s isključivom svrhom zaštite stranaka od neaktivnosti i sporosti u radu organa javne uprave. Negativni upravni akt »stvara« se, dakle, ne da bi se zaštitila uprava i legalizirao nerad, već upravo suprotno – isključivo radi omogućivanja stranci da podnošenjem pravnih lijekova ili upravnosudske tužbe »izide« iz vremenskog okvira u kojem se nalazi zbog propuštanja organa javne uprave da u određenom roku donesu i dostave rješenje. Negativnost fiktivnog akta fingira se isključivo iz razloga pravne sigurnosti. Pravna se situacija stranke ne smije mijenjati zbog šutnje uprave, ona mora biti istovjetna onoj koja je postojala u trenutku podnošenja zahtjeva ili ulaganja žalbe jer, kako je već rečeno, stranci ne pripada pravo na pozitivno rješenje, nego isključivo pravo da se njezin zahtjev riješi. Činjenica jest da je stranka izgubila vrijeme i možda pretrpjela štetu, no to nikako ne znači da zbog toga mora biti »nagrađena« pozitivnim rješenjem. Po negativnoj fikciji stranka se može žaliti ili pokrenuti upravni spor i na taj se način zaštititi od daljnjeg odugovlačenja, no o njezinu se zahtjevu/žalbi mora odlučiti. Ispravno shvaćena i primijenjena negativna fikcija ide isključivo za time da do takvog odlučivanja dođe što je moguće prije. U slučajevima šutnje uprave ne smije se, dakle, polaziti od pretpostavaka jesu li »u pravu« građani ili uprava, kako to pojednostavljeno prikazuju pojedini kritičari,<sup>50</sup> već stranku valja pokušati zaštititi od šutnje bez obzira na opravdanost ili neopravdanost njezina zahtjeva – situacije do kojih je došlo zbog šutnje uprave moraju se riješiti, a hoće li rješenje za stranku biti pozitivno ili negativno, neće ovisiti o proteku vremena, već o osnovanosti ili neosnovanosti strankina zahtjeva odnosno žalbe.

Sustav zaštite stranaka od šutnje uprave kakav je razvijen u hrvatskom pravu nastoji zaštititi procesno pravo stranke na rješavanje u dva stupnja. Takva je intencija vidljiva u postupanju drugostupanjskog organa

<sup>50</sup> V. Matović, op. cit. (bilj. 10), str. 166.

po žalbama izjavljenima zbog šutnje uprave, koje je postupanje uređeno čl. 246. ZUP-a. Iz navedenog je članka vidljivo da će drugostupanjski organ, nakon što je primio žalbu, od prvostupanjskog organa tražiti da mu priopći razloge zbog kojih rješenje nije donio u roku. Ako nađe da rješenje nije doneseno u roku zbog opravdanih razloga, ili zbog krivnje stranke, odredit će prvostupanjskom organu rok za donošenje rješenja koji ne može biti duži od jednog mjeseca. Ako prvostupanjski organ u takvom, naknadno ostavljenom roku donese rješenje, radit će se, jasno, o prvostupanjskom rješenju koje će stranka moći napadati žalbom. Iz te je odredbe, tako, jasno vidljivo nastojanje da stranka ipak dobije prvostupanjsko rješenje te da se na taj način zaštiti njezino procesno pravo na rješavanje u dva stupnja.

Drugostupanjski će organ preuzeti rješavanje stvari tek ako razloge za nedonošenje prvostupanjskog rješenja ne ocijeni opravdanim ili ih ne pripíše krivnji stranke, ili ako prvostupanjski organ ne donese rješenje u naknadno ostavljenom roku. Takvo je postupanje drugostupanjskog organa nužnost koja je u isključivu interesu stranke. Naime, daljnje nastojanje da se dode do prvostupanjskog rješenja moglo bi, s obzirom na ponašanje prvostupanjskog organa, prouzročiti samo daljnja otezanja s donošenjem rješenja. Također, u ovom je kontekstu potrebno istaknuti i činjenicu da se procesno pravo stranke na rješavanje u dva stupnja ne ostvaruje i u nekim drugim situacijama koje predviđa ZUP.<sup>51</sup>

Kritike upućene negativnoj fikciji pogađaju bit kad ističu da se šutnja organa uprave legalizira mogućnošću organa koji odlučuje o žalbi da odbije žalbu stranke podnesenu zbog šutnje uprave kao i mogućnošću suda da presudom odbije tužbu podnesenu zbog šutnje uprave. Na taj se način organu šalje »poruka« da ne treba ništa raditi svaki put kad smatra da je zahtjev odnosno žalba stranke neosnovan/a. Taj problem zahtijeva iscrpniju analizu koja, nažalost, izlazi izvan opsega i teme ovoga rada. Bez daljnjeg, o toj je problematici potrebno još raspravljati kako bi se, eventualno, u budućnosti mogla postići kvalitetna normativna rješenja.

<sup>51</sup> »Protiv prvostepenih rješenja ministarstava i drugih republičkih organa državne uprave žalba se može izjaviti samo kad je to zakonom predviđeno.

Protiv rješenja Sabora i Vlade Republike Hrvatske ne može se izjaviti žalba.

Ako žalba nije dopuštena, neposredno se može pokrenuti upravni spor.« (čl. 224. ZUP-a).

No, unatoč izraženim opravdanim i neopravdanim kritikama, negativna fikcija u najvećoj mjeri odgovara na pitanja i probleme koja pred pozitivna prava postavlja šutnja uprave pa se formulira kao opća klauzula, dok se slučajevi pozitivne fikcije izrijeком propisuju posebnim zakonima.

Ako se pravni poredak ne prikloni opisanim fikcijama, na raspolaganju mu je i mogućnost da šutnji uprave ne pridaje nikakvo značenje – pozitivno ili negativno, već da jednostavno šutnju prihvati kao činjenicu na osnovi koje će se onda dalje tražiti podesno sredstvo zaštite stranke.<sup>52</sup> Najčešće će se šutnja upravnog organa smatrati razlogom za devoluciju višemu organu. U prethodnom je poglavlju navedeno da su korijeni takvoga pristupa problemu šutnje uprave u austrijskom Zakonu o općem upravnom postupku iz 1925. te su tom prilikom iznesene i neke slabosti toga sustava zaštite.

On se, tako, u prvom redu može primjenjivati samo kad u okvirima upravne hijerarhije postoji organ na koji bi se moglo prenijeti rješavanje po zahtjevu stranke, što, dakako, onemogućuje pravnu zaštitu stranke, u okvirima uprave, kad je organ koji rješava po zahtjevu stranke ujedno i najviša instancija. Drugi je ozbiljan nedostatak što se nepriznavanjem šutnji ikakva kvalifikatorna sadržaja stranci onemogućuje traženje upravnosudske zaštite. Upravni je spor u osnovi spor o zakonitosti upravnih akata te njegovo, za tužitelja, uspješno okončanje pretpostavlja i postojanje upravnog akta i njegovu nezakonitost, pa makar samo i u svijetu pravnih fikcija.<sup>53</sup>

## V. Zaključak

Šutnja uprave pojava je koja u velikoj mjeri narušava temeljne vrijednosti i načela prava: pravnu sigurnost, jednakopravnost i pravednost.

<sup>52</sup> V. Ivančević, op. cit. (bilj. 19), str. 190.

<sup>53</sup> »Upravni spor može se voditi samo protiv upravnog akta.

Upravni akt, prema ovom zakonu, jest akt kojim organ iz članka 5. ovog zakona, u obavljanju javnih ovlasti, rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.« (čl. 6. ZUS-a).

»Upravni spor može se pokrenuti i kad nadležni organ o zahtjevu, odnosno o žalbi stranke nije donio odgovarajući upravni akt, uz uvjete predviđene ovim zakonom.« (čl. 8. ZUS-a).

Posljedice koje šutnja uprave može proizvesti često su za državnu zajednicu puno opasnije i teže od nezakonitih aktivnih činjenja javne uprave. Stoga je toj pojavi potrebno posvetiti značajnu pozornost i pokušati pronaći putove koji bi mogli dovesti do njezina nestanka. Iako rješenje toga problema ovisi o mnoštvu čimbenika, normativna podloga zaštite građana od šutnje uprave od presudne je važnosti.

U hrvatskom je pravnom poretku razvijen institut zaštite stranaka od šutnje uprave na podlozi negativne fikcije kao pravilu, dok se sustav pozitivne fikcije primjenjuje iznimno. Takav je sustav zaštite kvalitetan temelj koji je potrebno dosljedno primjenjivati i razvijati. Određene nedostatke, nedorečenosti i nejasnoće koje postoje u razradi sustava negativne fikcije u odredbama ZUP-a i ZUS-a potrebno je, teoretski i praktično, vrlo pažljivo razmotriti te, eventualno, u budućim normativnim promjenama, ispraviti i poboljšati. Isto tako, osim što je institut potrebno pravnotehnički doraditi, postoji i prostor za pojačavanje zaštite stranaka uvođenjem i materijalne odgovornosti javne uprave za propuštanje donošenja rješenja u zakonom predviđenim rokovima. Takva odgovornost može se utvrđivati i jednostavnim propisivanjem novčanih sankcija i promatranjem šutnje uprave kao okolnosti koja može dovesti do odgovornosti za štetu javne uprave.

S obzirom na navedene posljedice koje šutnja uprave može imati, taj je zadatak iznimno važan. Podređeni položaj građana koji nemoćno trpe zbog nerada javne uprave u modernim je pravnim poredcima nedopustiv.

## Literatura

1. Aguado i Cudola, Vicenç, *Silencio administrativo e inactividad*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
2. Androjna, Vilko, *Upravni postopek in upravni spor*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1992.
3. Arapović, Muzafer, *Upravni spor protiv »ćutanja uprave«*, Pravna misao, 7–8 (1980), str. 96–107.
4. Bačić, Vera, Tomić, Zoran, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Službeni list, Beograd, 1989.



5. Berthélemy, H., *Traité élémentaire de droit administratif*, Librairie Arthur Rousseau, Paris, 1923.
6. Bogdanović, Jakaša, *Suština upravnog spora u slučaju »ćutanja administracije«*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 3 (1957), str. 344–349.
7. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
8. Božić, Jovan, *Primena odredbe člana 26. Zakona o upravnim sporovima u slučaju kada je za vreme upravnog spora doneto novo prvostepeno rešenje*, Neka pitanja i problemi primene zakona o upravnim sporovima, Beograd, 1982.
9. Bušić, Anđelko, *Mogućnost pokretanja upravnog spora u slučaju šutnje upravne vlasti*, Carinski vjesnik, 4 (1995), str. 30–39.
10. Crnković, Vladimir; Dupelj, Željko, *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Informator, Zagreb, 1996.
11. Dimitrijević, Predrag M., *Odgovornost uprave za nečinjenje sa posebnim osvrtom na ćutanje uprave*, disertacija, Beograd, 1996.,
12. Dupelj, Željko; Turčić Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku sa sudskom praksom, primjerima, napomenama, abecednim kazalom pojmova i prilozi-ma, Zakon o upravnim sporovima sa sudskom praksom, napomenama i abecednim kazalom pojmova Zakon o upravnim pristojbama i tarifa upravnih pristojbi*, Organizator, Zagreb, 2000.
13. Dupelj, Želimir, *Šutnja uprave*, Pravo i porezi, 6 (2002), str. 27–32.
14. Fatić, Branislav, *Da li je našem upravnom pravu potrebna ustanova »ćutanja administracije«*, Samoupravljanje, 10 (1975).
15. Festić, Ibrahim, *Pravna zaštita građana u slučaju šutnje uprave*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 32 (1984), str. 177–186.
16. Ivančević, Velimir; Ivčić, Milivoj; Lalić Antun, *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Narodne novine, Zagreb, 1958.
17. Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983.
18. Ivančević, Velimir, *Pravna zaštita građana kod šutnje administracije*, Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan Medvedović, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 187–215.
19. Janić, Tihomir, *Postupak i odluka suda u upravnom sponu zbog »ćutanja administracije« u slučaju kada u toku spora prvostepeni organ donosi rešenje bilo pozitivno bilo negativno po stranku, koja je pokremula upravni spor*, Pravni život, 12 (1973), str. 41–47.
20. Jerovšek, Tone, *Molk uprave*, Veštnik instituta za javnu upravu, 1–2 (1980), str. 53–68.
21. Jevtić, Ljubomir, *Pravna zaštita protiv »ćutanja administracije« kao kršenja zakonitosti*, Narodni odbor, 2 (1952), str. 62–68.
22. Jevtić, Ljubomir, *Da nestane »ćutanja administracije«* Narodni službenik, 138 (1956), str. 1–2.

23. Jurić-Knežević, Dunja, *Nedonošenje upravnog akta (šutnja uprave) i put pravne zaštite*, Pravo i porezi, 9 (2003), str. 51–57.
24. Kosovac, Mladen, *Pravna zaštita građana i organizacija u slučajevima »ćutanja administracije«*, Opština, 3 (1973), str. 25–29.
25. Kostić, Miladin, *Ćutanje uprave i ostvarivanje prava i interesa stranaka*, Pravni život, 10 (1998), str. 143–150.
26. Krbanjević, Đoko, *Zaštita prava i interesa stranaka u upravnom postupku i upravnom sporu kad postoji »ćutanje administracije«*, Advokatura, Sarajevo, 1–2 (1979), str. 34–42.
27. Krbanjević, Đoko, *Opravdana i neopravdana tužba u upravnom sporu u okviru instituta »ćutanja administracije« i neka od razmišljanja o potrebi izmena u tom institutu*, Pravna misao, 1–2 (1982), str. 87–94.
28. Krbek, Ivo, *Upravosudska zaštita protiv šutnje upravne vlasti*, Mjesečnik pravnčkog društva, 2–3 (1937), str. 81–92.
29. Krijan, Pero, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb, 2001.
30. Laveissiere, Jean, *Le silence de l'administration*, disertacija, Bordeaux, 1979.
31. Luhmann, Niklas, *Legitimacija kroz proceduru*, Zagreb, 1992.
32. Mageri, Milivoj, *Upravi spor zbog šutnje administracije*, Privredno pravni priručnik, 2 (1974), str. 21–29.
33. Majstorović, Bogdan, *Zakon o upravnim sporovima sa stručnim komentarom*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1952.
34. Majstorović, Bogdan, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Izdanje službenog lista SFRJ, Beograd, 1965.
35. Matović, Ivan, *Neki aspekti zaštite protiv šutnje administracije*, Zbornik Više upravne škole u Zagrebu, 11 (1982), str. 153–179.
36. Mršić, Gordana, *Šutnja administracije*, Hrvatska gospodarska revija, 1 (1999), str. 76–77.
37. Perović, Mirko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Savremena administracija, Beograd, 1972.
38. Popović, Slavoljub, *Opći upravni postupak*, Informator, Zagreb, 1957.
39. Popović, Slavoljub, *Opšti upravni postupak s obrascima i primerima*, Informator, Zagreb, 1964.
40. Popović, Slavoljub, *Upravni spor u teoriji i praksi*, Zavod za izdavanje udžbenika Socijalističke Republike Srbije, Beograd, 1968.
41. Popović, Slavoljub, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Savremena administracija, Beograd, 1987.
42. Raddbruch, Gustav, *Filozofija prava*, Nolit, Beograd, 1980.
43. Radenović, Mirjana, *Ćutanje uprave u jugoslovenskom pravu*, magistarski rad, Beograd, Pravni fakultet, 1988.

44. Sladoljev, Kruno, *Specifičnosti i praktična primjena instituta ustavnosudske zaštite Ustavom utvrđenih prava i sloboda zbog šutnje administracije*, Pravo i porezi, 1 (2001), str. 44–45.
45. Šprajc, Ivan, *O načinu procjenjivanja »razumnosti« trajanja upravnosudskog postupka*, Informator, br. 5322 (2005), str. 5–6.
46. Šprajc, Ivan, *Postupome odredbe Zakona o azilu: kritička analiza te usporedba s međunarodnim pravom i pravom Europske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 6 (2004), str. 1057–1130.
47. Tratar, Boštjan, *Varstvo pravic v upravnem postopku v primeru molka uprave*, Dignitas, 5–6 (2000), str. 213–227.
48. Triva, Siniša, *Rječnik građanskog procesnog prava*, Informator, Zagreb, 1968.
49. Uzelac, Alan, *Hrvatsko procesno pravo i jamstvo »pravičnog postupka« iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 19, Supplement, 1998.
50. Vajić, Nina, *Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 51 (2001), str. 985.
51. Visković, Nikola, *Država i pravo*, Birotehnika, Zagreb, 1997.
52. Vrban, Duško, *Država i pravo*, Golden Marketing, Zagreb, 2003.
53. Winkelhofer, Richard, *Säumnis von Verwaltungsbehörden*, Österreichischen Staatsdruckerei, Wien, 1991.

## Izvori

Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak  
Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU 18/97  
Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 49/02 – pročišćeni tekst  
Zakon o sustavu državne uprave NN 190/03 – pročišćeni tekst, 199/03  
Zakon o općem upravnom postupku, NN 53/91 i 103/96  
Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92 i 77/92

## BASICS OF CITIZENS' PROTECTION FROM THE ADMINISTRATIVE SILENCE IN THE REPUBLIC OF CROATIA

### Summary

*At the beginning of the paper the author stresses the importance of expedient procedure for the rule of law in modern states. It is necessary to establish normative mechanisms that would protect the citizens from stalling in administrative and court procedures. The protection of citizens from stalling of administrative procedures, i.e., from the administrative silence, has had a place in Croatian law for a long time – it is regulated by the Law on General Administrative Procedure and Law on Administrative Disputes. After the term administrative silence has been related to the wider terms of not doing and neglect of administration, the issue of administrative silence is considered with regard to the fundamental values and purpose of procedural law, i.e., to the principles of legal security, equality, and justice.*

*The author points out that the administrative silence is contrary to all the stated principles.*

*The second part of the paper briefly outlines the development of protection of citizens from the administrative silence in the French, Austrian, and Croatian laws, respectively. The main part of the paper contains the description of two different approaches to administrative silence – the one that gives certain importance to it, and the other that denies it any importance at all. Thus, by describing silence of administration as an occurrence that has certain meaning, the author outlines advantages and disadvantages of two opposite fictions – the positive one and the negative one. He also describes the problems that may occur if administrative silence is denied any importance. In the conclusion, the author supports a consistent implementation and development of the system of negative fiction in the Republic of Croatia.*

*Key words: administrative silence, administrative procedure, affirmative fiction, negative fiction*