

Марко Ромић¹

Правни факултет

Универзитет у Бањој Луци

Прегледни научни рад

УДК 35.07(497.1):342.92“1930/1956“

DOI 10.7251/SIC2609215R

COBISS.RS-ID 143961601

ЋУТАЊЕ УПРАВЕ У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ УПРАВНОМ ПРАВУ (1930–1956)²

Апстракт: Циљ овог рада је да детаљно анализира институт „ћутања управе“ у два кључна историјска управнопроцесна закона која су утицала на развој цјелокупног српског управног права, а то су Закон о општем управном поступку из 1930. године и Закон о општем управном поступку из 1956. године. Оба закона представљају основе за уређивање управног поступка у различитим друштвеним и политичким околностима – први је донијет за вријеме монархије (Краљевина Југославија), а други у вријеме републике (Социјалистичка Федеративна Република Југославија). Истраживање се фокусира на утврђивање како су те двије кодификације регулисала ћутање управе и какве су посљедице ове одредбе имале по права грађана. Поред тога, у завршном дијелу рада биће извршено кратко поређење са важећим Законом о општем управном Републике Српске из 2002. године и Законом о општем управном поступку Републике Србије из 2016. године, са циљем процјене да ли је и како савремени законодавни оквир унапријеђен у односу на претходна нормативна рјешења.

¹marko.romic@pf.unibl.org

²У поводу великог јубилеја, посебно значајног за европску (а што да не и свјетску) правну историју – 100 година од доношења аустријског *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)* првог закона који је системски уредио општи управни поступак, у ондашњој Аустроугарској. Убрзо по овом узору, а након закона о општем управном поступку у Чехословачкој и Пољској из 1928. године, донијет је и наш први ЗУП из 1930. године чиме се српски народ убројао у првенце свјетских народа који су имали кодификовану општу управну процедуру.

Кључне ријечи: историја српске управе, Краљевина Југославија, Социјалистичка Федеративна Република Југославија, Закон о општем управном поступку.

Институт „ћутања управе“ је једно од најзначајнијих обиљежја у сфери управног права, јер директно утиче на правну сигурност грађана.³ Ћутање управе наступа када орган јавне управе не одговори на захтјев грађанина у законом предвиђеном року. Ово нечињење ствара стање правне нејасноће, јер подносилац није свјестан да ли је његов захтјев прихваћен или одбијен, што доводи до продужене правне несигурности, али и правне неизвјесности (лице је сигурно да има одређено право али постоји бојазан да га неће остварити).⁴ Недостатак одговора не само да отежава брзо остваривање индивидуалних права, већ и доводи грађане у позицију у којој нису у могућности да предузму одговарајуће правне кораке, заробљени у ономе што се може назвати правним вакуумом. Посљедице ћутања администрације су разорне и многостране. У таквим случајевима, грађани често остају без јасног правног механизма за ефикасно стицање и(ли) утврђивање својих права у збиљи, јер непостојање управне одлуке отежава (онемогућава) улагање правног средства или тражење судске интервенције.⁵ Ова стагнација у управним процедурама подрива принцип правне сигурности, темељ владавине права, и може потенцијално да наруши (и најчешће нарушава) основна права појединаца.⁶ Штавише, када органи управе не реагују у прописаним роковима, то одражава неефикасност у управљању и нарушава повјерење јавности у институције јавне управе.⁷ С обзиром на могућност да „ћутање управе“ наруши права грађана, постоји императивна потреба за прецизним и ефикасним законским рјешењима. Законодавство треба да буде структурирано тако да обезбједи јасне механизме за рјешавање

³ Вук Цуцић, „Непробојни зид ћутања управе у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 60/93 (2021), 64.

⁴ Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Informator, 1987), 303.

⁵ Harun Lozo, „Šutnja управе i govor странке: Postoji li mogućnost satisfakcije“, *Anali Правног факултета Универзитета у Зеници*, 15/31 (2023), 143–145.

⁶ Polonca Kovač, „Šutnja управе između теорије i праксе u Sloveniji“, *Zbornik Правног факултета Свеучилишта у Риједи*, 32/2 (2011), 873.

⁷ Marko Šikić, „Pitanje уређења i примјене правне заштите од шутње управе u Republici Hrvatskoj“, *Zbornik Правног факултета Свеучилишта у Риједи*, 29/1 (2008), 491.

случајева административне тишине, укључујући механизме аутоматског одобравања или прибјегавање убрзаној управно(судској) интервенцији. На тај начин, правни оквир би не само обезбједио већу одговорност органа управе, већ би и правовремено заштитио права појединаца, чиме би се ојачала и ефикасност и правичност управних поступака.

Закон о општем управном поступку (ЗУП) из 1930. године, уведен у доба Краљевине Југославије, представља значајан тренутак у развоју управног права, не само ондашње заједничке Краљевине већ и ширих европских размјера. Овај правни оквир појавио се у критичном периоду када је држава пролазила кроз процесе модернизације и централизације, настојећи да регулише сложене односе између грађана и све централизоване управних органа. ЗУП из 1930. године није био само пионирски законодавни подухват, већ и одраз ширег друштвено-политичког настојања да се успостави кохерентан и функционалан (у)правни систем у држави која је тежила кохезији и модернизацији.

Насупрот томе, ЗУП из 1956. године, усвојен током социјалистичког периода, означио је трансформативну фазу у односима између администрације и грађанства. Дјелујући у оквиру социјалистичког правног система, овај закон је имао за циљ додатно кодификовати принципе одговорности и ефикасности управе. Једна од кључних иновација била је увођење законски прописаних рокова у којима су управни органи били обавезни да дјелују по захтјевима грађана. Ова одредба не само да је побољшала правовременост доношења управних одлука, већ је и увела механизме одговорности прописујући санкције за непоштовање.⁸ Као резултат, ЗУП из 1956. године значајно је унаприједио транспарентност управних поступака, промовишући ефикаснију и према грађанима одговорнију управу.

Историјска путања од ЗУП-а из 1930. до ЗУП-а из 1956. године илуструје еволуцију управног права као одговор на промјењене политичке и друштвене околности. Није се могло десити да управни поступак као темељни начин испољавања односно манифестације државе и њених функција буде лишен осјећај за историјски трену-

⁸ Према Закону о општем управном поступку из 1956. године, управни орган је у обавези да донесе одлуку у року од 30 дана (чл. 244, ЗУП 1956).

так. Ови кодификаторски напори поставили су темеље за савремене принципе управног (процесног) права, осигуравајући да су права грађана у њиховим интеракцијама с администрацијом све више заштићена процедуралним нормама и процесноправним гаранцијама. У поређењу са ранијим законским рјешењима, важећи закони о општем управном поступку Републике Српске из 2002. године и Републике Србије из 2016. године додатно су унаприједили механизме заштите права грађана у случајевима када управа не одговори у законом прописаном року. Ови закони увели су прецизније рокове и јасније дефинисане санкције за управне органе који не поступају у прописаном временском оквиру. Са модернизацијом управних поступака и усаглашавањем са европским стандардима, ЗУП Србије из 2016. године представља посебно напредан оквир за заштиту права грађана и обезбјеђује већу ефикасност јавне управе, стога ће неколико реченица томе бити посвећено у завршном дијелу овога рада.

Закон о општем управном поступку из 1930. године

Развој управног права у Краљевини Србији а потом и Краљевини Југославији окарактерисан је низом значајних законодавних реформи које су имале за циљ модернизацију и унификацију управног права, одражавајући промјенљиве политичке контексте током времена. Један од најважнијих момената на овој путањи било је доношење Закона о општем управном поступку (ЗУП 1930) у Краљевини Југославији. Овим законом је тежило да се стандардизује функционисање управних органа у новој заједничкој држави, која је наследила унеколико различите правне традиције из Краљевине Србије, Црне Горе и бивших аустроугарских територија.

Доношење ЗУП-а из 1930. године означило је суштински корак ка централизацији административне власти у земљи коју карактерише правни плуралитет.⁹ Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, формирана 1918. године, суочила се са застрашујућим изазовом

⁹ Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, *Правна историја југословенских народа*, (Београд: Издавачка кућа „Драганић“, Пето издање, 1996), 286.

хармонизације својих различитих правних система, од којих сваки одражава различита историјска искуства њених конститутивних региона. Србија и Црна Гора имале су развијене правне оквире укоријењене у властитим независним монархијама, док су територије које су биле дио Аустроугарске потпадале под утицај сложенијих и бирократски софистициранијих система. Правна разноликост која је својствена формирању државе захтјевала је снажан правни оквир који је способен да уједначено управља административним простором разједињеним по више основа. ЗУП из 1930. године увео је неколико кључних карактеристика које су имале за циљ да се постигне ово „правно уједињење“. Прво, обезбиједио је свеобухватну процедуралну структуру за рад органа управе. Друго, поставио је основу за заштиту права грађана уграђивањем правних принципа осмишљених да осигурају транспарентност, одговорност и процедуралну правичност у управним поступцима.

Историјски гледано, управно право у Србији, а касније и Југославији, одражавало је шире европске трендове, посебно утицај њемачке и аустријске традиције управног права. Ови правни системи, посебно аустријски *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (AVG) из 1925. године (сматран за први савремени закон којим се уређује општи управни поступак), одиграли су значајну улогу у обликовању реформи управног права у Југославији, посебно на оним територијама које су биле део Аустроугарске монархије. AVG, који је и сам био производ напора да се модернизују и поједноставе административне процедуре, послужио је као модел за покушаје Југославије да усклади свој фрагментирани правни систем.¹⁰ ЗУП из 1930. био је пионирски законодавни покушај који је имао за циљ кодификацију управног процесног права и успостављање свеобухватног правног оквира за регулисање односа на релацији држава – појединац (грађанин). Примарни циљ овог закона био је увођење јединственог система који ће повећати правну сигурност у управном поступку и обезбједити ефикасну имплементацију закона од стране органа управе. У великој мјери ослањајући се на правне традиције европских система — посебно на аустроугарски и немачки

¹⁰ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo FNRJ, Opšti dio, Priručnik za studente prava* (Beograd: Savremena administracija, 1958), 496.

модел, који су дубоко утицали на развој јавне управе у региону током овог периода — ЗУП из 1930. означио је значајан напредак у организацији и функционисању јавне управе на простору Краљевине Југославије.¹¹

Упркос својој иновативности и напретку који је представљао у правном развоју, ЗУП из 1930. имао је уочљиве недостатке. Један од његових најкритичнијих недостатака била је неадекватна пажња коју је посветио суштинским процесним питањима, као што је проблем ћутања управе. Закон није пружио довољну заштиту грађанима у случајевима када органи управе нису реаговали у разумном временском (али и законом одређеном) року, остављајући појединце продуженим кашњењима у доношењу одлука. Ово одсуство одредби које се односе на ћутање управе резултирало је правним вакуумом, стварајући значајне празнине у заштити права грађана. Без јасног механизма за рјешавање ситуација у којима администрација није реаговала на вријеме, грађани су били без могућности да оспоравају нечињење или остваре своја права. Недостатак правних лијекова у оваквим случајевима умањио је дјелотворност закона и нарушио принцип правне сигурности који је ЗУП из 1930. настојао да промовише. Ове празнине у правном оквиру истакле су потребу за даљим реформама како би се осигурало да административне процедуре не само да требају бити ефикасне и транспарентне, већ и да пружају адекватну заштиту грађанима од административне инерције.¹²

Један од најзначајнијих изазова у примјени ЗУП-а из 1930. године био је његов неуспјех да ефикасно ријешити проблем административне неактивности. Недостатак јасно дефинисаних рокова за одлучивање у управним поступцима довео је грађане у стање неизвјесности, јер су често били принуђени да чекају да органи управе одговоре на њихове захтјеве ван разумних рокова. Овај недостатак рокова отворио је врата бирократској инерцији и потенцијал-

¹¹ У закону из 1930. није јасно регулисано питање рокова за доношење одлука, што је доводило до административне инертности (чл. 147, ЗУП 1930). Види шире у: Ebenhard Schmidt-ABmann, „Basic Principles of German Administrative Law“, *Journal of the Indian Law Institute*, 35/1–2 (1993), 65–91.

¹² Ljubomir Jevtić, *Iz upravnog i upravno sudskog postupka* (Београд: Savremena administracija, 1967), 94–95.

ним злоупотребама, јер су административни органи имали широку дискрецију у тумачењу својих обавеза и одређивању када да предузму одређену акцију, односно радњу. Без специфичних временских оквира који усмјеравају административно понашање, управа би могла да одложи доношење одлука без суочавања са непосредним посљедицама, чиме би се нарушила ефикасност и одговорност јавне управе.¹³

Посљедице по грађане затечене у овој процедуралној блокади су биле значајне. Они који су чекали одговор администрације остали су без дјелотворних правних механизма да убрзају процес или да обезбједе да ће одлука бити донијета у разумном року. Правни оквир није предвидио аутоматске посљедице у случају неактивности управе, остављајући грађанима ограничене могућности да остваре своја права. Примарни приступ који је био на располагању био је улагање жалбе или покретање управног спора, али обе ове опције су представљале значајне препреке. Административни спорови су често били дуготрајни и скупи, захтјевали су значајно вријеме и финансијска средства која су била недоступна многим појединцима у то вријеме. Тако се да примјетити да овај недостатак доступних правних лијекова погоршао је неравнотежу моћи између грађана и органа управе у међуратном систему. Као одговор на ове недостатке, касније реформе управног права настојале су да се позабаве питањем ћутања управе увођењем механизма као што су „конструктивне одлуке“ или рокови након којих би се ћутање управе сматрало одбијањем или прихватањем захтјева. Такве реформе одражавале су све веће препознавање потребе за балансирањем управне дискреције са заштитом права појединца и правном сигурношћу. Ипак, историјско искуство ЗУП-а из 1930. истиче изазове обезбјеђивања ефикасног и одговорног административног процеса суоченог са бирократском инерцијом.

Закон о општем управном поступку из 1956. године

¹³ Види: Mirlinda Batalli, „Consequences of administrative silence in public administration“, *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, 20/1 (2017), 139–152.

Еволуција управног права у Југославији, посебно у периоду од 1930. до 1956. године, била је обиљежена процесом постепене централизације и модернизације управе, што је значајно утицало на унапређење права грађана у односу на државну управу.¹⁴ Како је Југославија наставила да се развија кроз различите политичке трансформације – што је на крају довело до успостављања социјалистичке Југославије након Другог светског рата – управно право је (п) остало централно за функционисање државних институција. У послеријатном социјалистичком периоду дошло је до додатних реформи у управном праву које су одражавале идеолошке промјене тог времена, са фокусом на повећање државне контроле над економским и друштвеним активностима, док се и даље надограђује на процесним основама постављеним ранијим законима, укључујући ЗУП из 1930. године.

Дакле, након Другог свјетског рата и формирања Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ), јавила се потреба за модернизацијом и централизацијом управног апарата у складу са социјалистичким идејама. У овом периоду, државна управа добила је кључну улогу у спровођењу социјалистичких планова и државних политика. Као одраз новог друштвеног уређења, био је потребан нови правни оквир који би пружио већу правну сигурност грађанима и омогућио ефикаснији рад управе. ЗУП из 1956. године представљао је управо такав правни оквир и осмишљен је тако да одговори на нове изазове у управном праву. Донијет у периоду политичких и друштвених реформи, овај закон је поставио темеље модернизације управе у СФРЈ и знатно унаприједио права грађана у односу на управне органе.¹⁵ ЗУП 1956 увео је неке од најзначајнијих новина у развоју управног права у Југославији, означавајући кључни корак напријед у јачању правне заштите грађана и отклањању недостатака ранијег законодавства. Једна од најважнијих новина ЗУП-а из 1956. године било је увођење одређених рокова за управно одлучивање. Ова реформа је директно одговорила

¹⁴ Мирјана Рађеновић, „Заштита против ћутања управе у нашем праву и праву других земаља“, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци*, XIII (1989), 35–36.

¹⁵ Закон о општем управном поступку из 1956. године уводи значајне реформе у погледу поштовања рокова и заштите права грађана (чл. 246, ЗУП 1956).

на питања која су мучила ЗУП из 1930. године, у којем су грађани често били остављени у неизвјесности, подложни апсолутној дискрецији и кашњењима органа управе у поступању. Утврђивањем јасних рокова у којима су органи управе морали да дјелују, ЗУП из 1956. године је имао за циљ да смањи бирократску инерцију, побољша ефикасност и одговорност јавне управе.¹⁶

Ова законска промјена била је кључна у јачању правне сигурности за грађане. У претходном систему, одсуство дефинисаних обавеза управе често је остављало појединце без „ресурса“ када се суоче са административном неактивношћу. Одређивањем конкретних рокова, ЗУП из 1956. створио је оквир у коме су органи управе били дужни да поступе у разумном року, чиме се обезбједило да грађани не остану на неодређено вријеме без одлуке. Дакле, увођење процесних рокова одиграло је кључну улогу у обезбјеђивању да јавна управа функционише у оквиру предвидљивих и транспарентних параметара, подстичући уравнотеженији однос између грађана и државе, што у периоду ЗУП-а из 1930. није био случај.

Друга суштинска новина у ЗУП-у из 1956. је увођење концепта „ћутање управе“, механизма који је омогућавао аутоматску правну претпоставку у случајевима када управа није одговорила у прописаном року. Према овом принципу, уколико би управа „ћутала“ те не би донијела званичну одлуку у законском року, захтјев грађана би се сматрао одбијеним. Ова законодавна иновација имала је далекосежне импликације на јачање правне сигурности грађана, јер је појединцима омогућила јасан пут напријед у случајевима управног неодлучивања. Умјесто да бесконачно чекају на формални одговор тј. управну одлуку, грађани би могли да крену у даље правне радње, попут подношења жалбе или покретања управног спора, на основу претпоставке да им је захтјев одбијен. Такође, увођење института „прећутног одбијања“ било је критичан напредак у заштити права грађана од управне инертности. То је омогућило бржи приступ судској контроли и другим правним лијековима, оснажујући појединце да остваре своја права на благовременији и ефикаснији начин. Овај је механизам значајно смањио могућности злоупотре-

¹⁶ Slavoljub Popović, *Upravno pravo* (Београд: Savremena administracija, 1959), 31.

ба, јер је укинуо могућност органа управе да неограничено одлажу доношење одлука. Осигуравајући да ћутање администрације више не буде препрека „приступу правди“, ЗУП из 1956. је означио трансформативни помак ка транспарентнијој, одговорнијој и фокусираној управи и управном поступку у којем се поштује процесно начело заштите права странака. Према наведеном, ЗУП из 1956. је представљао значајну реформу у југословенском управном праву тако што је идентификовао слабости свог претходника и увео суштинске процесне гаранције, као што су рокови за доношење одлука и пресумпцију прећутног одбијања. Ове промјене не само да су побољшале ефикасност управних процедура, већ су побољшале правну сигурност и права грађана, успостављајући одговорнији и поузданији оквир за јавну управу.

Кључна реформа уведена 1956. године била је утврђивање конкретних рокова за управне радње, уз наметање правних посљедица за ћутање управе. У претходном законском оквиру, ова критична питања су углавном била нерегулисана, остављајући грађане без јасних очекивања и гаранција. Нови закон је то исправио тако што је прописано да су органи управе дужни да за редовне предмете донесу рјешења у року од 30 дана, а за сложеније у року од 60 дана.¹⁷ Ова промјена је донијела пријекно потребан подстицај ефикасности управних процедура, нудећи грађанима већу предвидљивост и правну сигурност у њиховом општењу са органима јавне власти. ЗУП из 1956. године увео је принцип „прећутног одбијања“, који је омогућавао грађанима да претпоставе да је њихов захтјев одбијен ако управа не одговори у прописаном року. Ова одредба је овластила појединце да предузму даље правне кораке, као што је покретање управног спора или подношење жалбе, без чекања бесконачно на формални одговор органа управе. Дајући јасан пут напријед у случајевима административне неактивности, нови закон је повећао одговорност државних органа и обезбједио да грађани имају ефикаснију и благовремену правну заштиту. Ова реформа не само да је побољшала одговорност јавне управе, већ

¹⁷ Сања Голијанин, „Правна заштита грађана у случају ћутања управе“, *Годишњак Правног факултета Универзитет у Источном Сарајеву*, II/1 (2011), 70–73.

је и ојачала владавину права одређујући строжије процесноправне стандарде управних органа.¹⁸

Ћутање управе у Закону о општем управном поступку из 1930. године

Закон о општем управном поступку из 1930. године представљао је први покушај кодификације управног поступка на територији Краљевине Југославије. Иако је закон био иновативан за своје вријеме, посебно у погледу стварања јединственог оквира за рад јавне управе, није садржавао јасну и прецизну регулативу о ћутању управе. То значи да у ситуацијама када управни органи нису одговорили на захтјеве грађана у разумном року, није постојао правни механизам који би грађанима омогућио да брзо реагују и остваре своја права. Недостатак дефинисаних рокова за одговор управе и посљедица за неактивност органа остављао је велики простор за правну несигурност.¹⁹ ЗУП из 1930. године није препознао ћутање управе као посебан и аутономан институт (управног) процесног права који би могао да штити интересе грађана у случајевима неактивности управних органа. Ово је значило да су грађани били у великој мјери остављени без адекватних правних средстава да натјерају управу на доношење одлука, што је често водило до одуговлачења поступака.²⁰ Недостатак јасне дефиниције ћутања управе у ЗУП-у из 1930. године имао је значајне посљедице по грађане. Прије свега, грађани који су подносили захтјеве управи су се често налазили у ситуацији у којој нису знали када могу очекивати одговор. У случајевима када управа не би одговорила на захтјев у разумном року, грађани нису имали јасан правни механизам који би им омогућио да покрену поступак против неактивности органа управе. Ова правна празнина стварала је осјећај беспомоћности

¹⁸ Велимир Иванчевић, „Правна заштита грађана код шутње администрације“, *Анали Правног факултета у Београду*, 4 (1954), 418.

¹⁹ Ljubomir Jevtić, Radomir Šramek, *Upravni postupak, Opšti i posebni, i Upravni spor* (Beograd: Savremena administracija, 1967), 289.

²⁰ ЗУП из 1930. године није предвидео рокове у којима управа мора да одговори на захтјеве грађана (чл. 150, ЗУП 1930).

и често је доводила до одустајања од захтјева или покретања дуготрајних управних спорова. Неспособност система да на адекватан начин регулише ћутање управе значила је да су права грађана била угрожена. Чак и у случајевима када би се грађани одлучили на подношење жалби, често би се суочавали са дуготрајним и компликованим процедурама које су захтијевале значајне ресурсе и вријеме.

У пракси, непостојање јасних прописа у вези са ћутањем администрације омогућило је управним органима да често одлажу доношење одлука, што је резултирало значајном неефикасношћу унутар система државне управе. Без експлицитне обавезе да одговоре у дефинисаном року, органи управе су радили у клими инерције и одуговлачења, без непосредних посљедица неблагоприятног поступања. Овај недостатак одговорности дао је (пре)широк дискрециони простор органима управе, омогућавајући им да одреде када, или чак и да ли ће донијети одлуку. Резултат је био крајње непредвидив и оптерећујући процес за грађане, који су били остављени у рањивом положају, често неспособни да планирају или дјелују на основу јасног административног одговора. Ситуације у којима су грађани подносили захтјеве који су остали неријешени у дужем временском периоду постали су чести. У многим случајевима, појединци који су тражили одлуке од администрације суочавали су се са продуженим периодима чекања, често без јасног одговора или објашњења.²¹ Ова појава је постала једно од најхитнијих питања управног права тог времена, јер је довела не само до неефикасности у управним поступцима, већ је нарушила повјерење јавности у државне институције. Грађани, фрустрирани недостатком одговора, почели су да гледају на администрацију као на неповјерљиву и неодговорну, што додатно подрива легитимитет јавних власти. Проблем административне неактивности истакао је дубље системско питање: неравнотежу моћи између органа управе и грађана. Када државни органи не би реаговали или не би благовремено реаговали, грађани су остављани практично немоћни да остваре своја права. Неефикасност изазвана овом административном инерцијом

²¹ Ivo Krbeč, *Diskreciona ocjena* (Zagreb: JAZU, 1937), 260–261.

створила је осећај правне несигурности и допринијела раширеном незадовољству и неповјерењу у управу. Коначно, постојаност овог питања открила је хитну потребу за реформама које би наметнуле строжије рокове органима управе и омогућиле грађанима ефикасније законске механизме да оспоравају нечињење и осигурају заштиту њихових права. У ситуацијама када би грађани одлучили да се жале на ћутање управе, процедура је била изузетно компликована и захтијевала је одређени степен правног знања и финансијских ресурса. Жалбени поступци су често трајали веома дуго, што је значило да су грађани били изложени великим трошковима и потешкоћама. Иако је било могуће покренути управни спор због ћутања управе, овај поступак је био тешко доступан за просјечне грађане због дугог трајања и сложености.²² Овај недостатак дјелотворних правних механизма за убрзање процеса и тјерање управе да одговори на захтјеве странке био је један од највећих недостатака ЗУП-а из 1930. године. Ово је довело до потребе за реформама које ће касније бити спроведене у ЗУП-у из 1956. године, када је појам ћутања управе добио своју прецизну правну дефиницију и адекватну регулативу.

Ћутање управе у Закону о општем управном поступку из 1956. године

Закон о општем управном поступку из 1956. године доноси значајне новине у области регулисања ћутања управе у поређењу са својим претходником из 1930. године. Овај закон је био одраз промјена које су настале у социјалистичкој Југославији, гдје је централизована државна управа имала значајну улогу у друштвеним и економским процесима.²³ У овом контексту, било је неопходно увести механизме који би гарантовали правну сигурност грађана

²² Поступци пред управним судом били су дуготрајни и компликовани, што је значајно отежавало заштиту права грађана (чл. 25, Закон о државном Савету и управним судовима, 1932).

²³ ЗУП из 1956. године уводи јасне рокове у којима је управа дужна да донесе одлуке по захтјевима грађана, чиме се смањује административна инертност и побољшава ефикасност рада органа јавне управе (чл. 246, ЗУП 1956).

у случајевима када државни органи не испуне своје обавезе у разумном року. ЗУП из 1956. уводи јасне и прецизне рокове у којима је управа дужна да донесе одлуке по захтјевима грађана. Ова новина представља велики искорак у односу на претходни закон, јер поставља конкретна временска ограничења за доношење рјешења и да пропише посљедице у случају да управни орган не поступи у том року.²⁴

Једна од најзначајнијих новина које је увео ЗУП из 1956. године било је утврђивање конкретних рокова за доношење одлука органа управе. Према новим законским одредбама, органи управе су морали да донесу рјешење у року од 30 дана од дана подношења захтјева странке. У сложенијим случајевима, гдје је природа захтјева тражила додатне мјере, истраживање или анализу, период доношења одлуке могао би се продужити на 60 дана.²⁵ Ово је представљало велики напредак у погледу правне сигурности за грађане, јер је обезбједило јасно дефинисан временски оквир у којем су могли да очекују управну одлуку, смањујући нејасноће и неизвјесност које су претходно карактерисале управни рад.²⁶ Често се дискутовало чиме је још условљена сложеност предмета, и зато треба напоменути да у оним управним стварима које изискују провођење посебног испитног поступка, којег најчешће карактерише извођење доказа (узимање изјава странке, саслушање свједока, вјештака, прикупљање одређених исправа, итд.), од органа се очекује детаљнији приступ и многе процесне радње које захтијевају и више времена. Увођење ових рокова био је кључни корак у рјешавању дуготрајних питања бирократског одуговлачења и административне инертности. Прије примјене ЗУП-а из 1956. грађани су често чекали непримјерено дуг период на одлуке органа управе, без прибјегавања или јасноће када ће – и да ли ће – одлука бити донијета. Наметање конкретних временских ограничења за административне радње имало је за циљ да се овакво кашњење смањи,

²⁴ *Upravni postupak i upravni sporovi – sudska praksa i objašnjenja*, prir. Ivan Hörer (Zagreb: Informator, 1972), 137.

²⁵ Ратко Радошевић, „Управни спор због ћутања управе“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 49/4 (2015), 1978.

²⁶ Према члану 246. Закона о општем управном поступку из 1956. године, управни орган је био дужан да донесе одлуку у року од 30 дана од подношења захтјева, док је за сложене случајеве рок могао бити продужен на 60 дана (чл. 246, ЗУП 1956).

осигуравајући да управа ради ефикасније и транспарентније. Успостављањем јасних процедуралних обавеза, закон је смањио дискрециона овлашћења органа управе да одлажу одлуке, чиме је повећана одговорност органа државне управе.

Са становишта правне сигурности, увођење рокова представљало је трансформативни догађај. Грађани више нису били остављени у стању неизвјесности, на милост и немилост интерним процесима органа управе. Умјесто тога, могли су да се ослоне на предвидљив правни оквир који их је овластио да предузму даље мјере ако администрација не одговори у прописаном року. Ово побољшање је значајно ојачало позицију грађана у односу на државу, јер је извршило већи притисак на органе управе да поштују права појединаца и да благовремено обрађују захтјеве. Поред тога, јасни и прецизни рокови утврђени ЗУП-ом 1956. показали су да се од јавних органа очекује да поступе у разумном (и законском) року, а да то непоступање може изазвати правне посљедице. Као резултат тога, закон не само да је побољшао правну заштиту која је доступна грађанима, већ је и подстакao административни систем који је осјетљивији и фокусиран на грађане. Реформа је стога представљала кључни корак ка модернизацији административних процедура и њиховом усклађивању са принципима одговорности, ефикасности и поштовања права појединца.

Највећа новина коју је донио ЗУП из 1956. године у погледу ћутања управе јесте увођење института „прећутног одбијања“ захтјева.²⁷ Овај концепт подразумијева да, уколико управни орган не донесе одлуку у прописаном року, захтјев странке се сматра одбијеним. Прећутно одбијање омогућило је грађанима да брзо реагују у случају неактивности управе, без потребе да чекају на формални одговор. Оваква одредба у великој мјери унапређује правну сигурност, јер се спречава дуготрајно чекање на одлуке и пружа могућност за предузимање даљих правних корака.²⁸ Ријеч је о правној фикцији, са обзиром да орган у стварности није донио ни-

²⁷ Члан 249. Закона о општем управном поступку из 1956. године предвиђа да се, у случају да управни орган не донесе одлуку у прописаном року, захтјев странке сматра одбијеним (чл. 249, ЗУП 1956).

²⁸ Прећутно одбијање је уведено као механизам који омогућава странкама да покрену управни спор без формалног одговора (чл. 249, ЗУП 1956).

какву одлуку, те се такав управни акт фингира, због чега је у савременој правној теорији присутна критика да се у случају тзв. негативне фикције онемогућава странци основно (па и људско) право на жалбу, пошто се лице у својој жалби реферише на чињеницу ћутања управе а не на садржај првостепеног управног акта (који и није донесен), тиме остајући без жалбе у случају ако другостепени орган ријеши управни ствар. У таквој правној ситуацији странци остаје само на располагању тужба у управном спору као вид правне заштите.²⁹ Прећутно одбијање такође омогућава грађанима да покрену управни спор против неактивности управе, што је значајно убрзало управне процедуре и смањило простор за злоупотребе од стране органа јавне управе. Овај институт је унио јасна правила у ситуацијама када управа остаје неактивна, чиме је побољшана одговорност управе и заштићена права грађана.³⁰

ЗУП из 1956. године такође је увео новине у погледу жалбених механизма у случају ћутања управе. Уколико је захтјев странке одбијен због ћутања управе (прећутно одбијање), странка је имала право да поднесе жалбу надлежном органу или да покрене управни спор пред судом. Ово је грађанима омогућило да брже и ефикасније остваре своја права, јер више нису били принуђени да чекају формални одговор управе који је у многим случајевима могао да изостане.³¹ Управни судови су добили овлашћење да разматрају ове случајеве, што је значајно повећало правну контролу над радом управних органа и спречавало злоупотребе положаја или одуговлачење поступака. Овај механизам је на додатан начин оснажио процесноправну копчу између управног и управног судског поступка. Увођењем конкретних рокова и института прећутног одбијања, ЗУП из 1956. године значајно је унаприједио правну сигурност грађана. Грађани су добили јасне рокове у којима могу очекивати одговор од управе, као и правне инструменте који им омо-

²⁹ Dobrosav Milovanović, "Ћutanje javne uprave", *Primena prava i pravna sigurnost*, Zbornik radova 34. Kopaoničke škole prigradnog grava Slobodan Perović, Tom II (2021), 65.

³⁰ Прећутно одбијање било је важна иновација која је дала грађанима правну могућност да покрену управни спор у случају неактивности органа, чиме је спријечено дуготрајно чекање на одлуке (чл. 249, ЗУП 1956).

³¹ Према члану 252 Закона о општем управном поступку из 1956. године, странка је имала право да поднесе жалбу надлежном органу у року од 15 дана од тренутка када је захтјев сматран одбијеним (чл. 252, ЗУП 1956).

гућавају да предузму мјере у случају неактивности управе. Овакве одредбе допринијеле су већој транспарентности рада јавне управе и омогућиле грађанима да лакше остварују своја права.³² Поред тога, ове одредбе су приморале управне органе да постану ефикаснији и одговорнији у раду, јер су сада морали да доносе одлуке у прописаним роковима или да се суоче са посљедицама.

ЗУП из 1956. године у пракси је донио значајне промјене у раду управе. Увођење конкретних рокова и прећутног одбијања помогло је да се смањи административна инертност и повећа ефикасност јавне управе. Грађани су сада имали више повјерења у систем, јер су знали да у случају неактивности управе могу предузети правне кораке за заштиту својих права.³³ Иако су ове одредбе значајно унаприједиле управне поступке, примјена ЗУП-а из 1956. године у пракси није увијек била савршена.³⁴ Постојали су изазови у досљедној примјени ових правила, посебно у сложеним и политички осјетљивим случајевима. Међутим, у цјелини, овај закон је поставио основе модерног управног права у Југославији и знатно побољшао положај грађана у односима са државном управом.

Однос регулисања ћутања управе у законима о општем управном поступку из 1930. и 1956. године

Закони о општем управном поступку из 1930. и 1956. године представљају двије суштински различите етапе у развоју управног права у Југославији, и оба имају значајне импликације на регулисање ћутања управе. Упоредна анализа ова два закона открива не само правне и концептуалне разлике између њих, већ и дубље промјене у односу државе према грађанима, као и правне тековине које су настале усљед различитих политичких и друштвених околности. Када упоредимо ова два закона, очигледно је да ЗУП из

³² Ivo Krbeč, *Pravo javne uprave FNRJ, Funkcioniranje i upravni spor* (Zagreb: Birozavod, 1962), 303.

³³ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo SFRJ, Opšti deo, Kratki priručnik za studente prava* (Beograd: Privredni pregled, 1973), 70–73.

³⁴ Упркос јасно дефинисаним роковима, одређени органи су и даље показивали склоност ка одуговлачењу, што је резултирало жалбама грађана и поступцима пред управним судовима (чл. 252, ЗУП 1956).

1930. године није пружао довољну правну заштиту у случају неактивности управе, док је ЗУП из 1956. године унио значајне реформе у смислу правне сигурности грађана. Једна од суштинских разлика између ова два процесна закона лежи у начину на који су третирали питање ћутања управе.³⁵ Док је ЗУП из 1930. био нејасан и остављао грађане без ефикасне заштите, ЗУП из 1956. је увео конкретне рокове и посљедице за нечињење управе, чиме је знатно унаприједио положај грађана у управним поступцима. Закон из 1956. године је увео механизме који су гарантовали већу правну сигурност и прецизност у поступању управе. Док су грађани у систему из 1930. били приморани да се ослањају на дуготрајне управне спорове како би добили одговор на своје захтјеве, нови закон из 1956. омогућио је једноставнији и ефикаснији начин остваривања права. Ово је могло директно утицати на повећање повјерења грађана у државу и у правни систем, јер је управа постала много одговорнија и транспарентнија.

Реформе уведене ЗУП-ом из 1956. године имале су далекосежне посљедице на развој управног права у Југославији и, шире, у региону. Овај значајни законодавни оквир поставио је основу за модерно управно право у земљи, доносећи значајна побољшања у заштити грађанских права и општој ефикасности јавне управе. Увођењем јаснијих процедуралних правила и рокова за доношење одлука, ЗУП из 1956. суштински је преобликовао однос између државе и њених грађана, обезбјеђујући да органи управе буду одговорни за своје поступке и да раде у транспарентнијем законском оквиру. Такође, успостављена је јаснија одговорност управе према грађанима, што је било од суштинског значаја за развој социјалистичког друштвеног система.³⁶

Један од најдубљих утицаја реформи из 1956. године било је јачање правне заштите грађана. Закон је појединцима давао јаче гаранције да ће њихова права бити поштована и да могу очекивати правовремене одговоре органа управе. Ово је означило критичан

³⁵ Док је ЗУП из 1930. године у члану 155 давао управи слободу у одлучивању о рокови-ма, без санкција за одуговлачење, ЗУП из 1956. је јасно дефинисао рокове и санкције за неодговарање управе (чл. 155, ЗУП 1930; чл. 250, ЗУП 1956).

³⁶ Закон из 1956. године успоставља транспарентнији и одговорнији систем управе, што је кључно за правну сигурност грађана (чл. 249, ЗУП 1956).

помак од бирократске инерције и дискреционих пракси које су раније доминирале у административним процесима. Установљавањем јаснијих обавеза за органе управе и пружањем правних лијекова грађанима у случајевима ћутања или нечињења управе, ЗУП је значајно унаприједио приступ правди и ојачао повјерење јавности у државне институције. Ове реформе су допринијеле стварању ефективније и ефикасније јавне управе. Увођење конкретних рокова за управно поступање и механизам „прећутног одбијања“ обезбједили су да државни органи буду дужни да дјелују у дефинисаним роковима, смањујући кашњења и повећавајући укупну одзивност органа управе. Ово не само да је користило грађанима, већ је помогло и да се модернизује функционисање државног апарата, ближе га усклађујући са принципима ефикасности и одговорности. Нагласак закона на правовременом доношењу одлука подстакао је органе управе да усвоје структуриранији и дисциплинованији приступ свом раду, промовишући већу институционалну ефикасност.

Поред унапређења правне заштите и административне ефикасности, ЗУП из 1956. одиграо је кључну улогу у обликовању односа између управе и грађанства у контексту социјалистичког система Југославије. Закон је успоставио јаснији осјећај одговорности управе према грађанима, што је било кључно за развој социјалистичког модела управљања. У систему у којем држава игра централну улогу у животима својих грађана, било је од суштинског значаја да јавне власти раде са јаким осећајем дужности и одговорности. Кодификацијом ових принципа у правни оквир, ЗУП из 1956. помогао је да управа функционише не само као инструмент државне власти, већ и као заштитник права појединца у социјалистичким оквирима. Треба истаћи и шири регионални утицај ЗУП-а из 1956. године. Законом уведене законске новине, посебно у погледу административних рокова и механизма који стоје грађанима на располагању у случајевима административне тишине, послужиле су као модел сусједним земљама и допринијеле развоју управног права широм региона. Фокус закона на балансирању државне власти са заштитом права појединца одражава шире трендове у правним реформама у источној Европи током средине 20. вијека, пошто су многе социјалистичке земље настојале да побољшају одговорност и ефи-

касност својих административних система. ЗУП из 1956. је, према томе, био трансформативни закон који је не само модернизовао управно право у Југославији већ је имао и трајан утицај на регион. Ојачао је заштиту грађанских права, побољшао ефикасност и одговорност јавне управе и поставио темеље за одговорнију социјалистичку државу усредсређену на грађане. Ове промјене су означиле кључни моменат у развоју управног права, постављајући терен за даље реформе.

Закључак

Институт „ћутања управе“ представља један од најкомплекснијих и најзначајнијих аспеката управног права, јер директно утиче на остваривање и заштиту права грађана у управним поступцима. Анализа два кључна Закона о општем управном поступку – из 1930. и 1956. године – пружа дубљи увид у еволуцију регулативе која је за циљ имала унапређење правне сигурности и ефикасности управног система у различитим друштвеним и политичким околностима. Прелазак од ЗУП-а из 1930. године, који је био довољно прецизан и који није регулисао ћутање управе, ка ЗУП-у из 1956. године, који је увео јасне рокове и санкције за неактивност управе, представља значајан корак напријед у развоју управног права и заштити права грађана. Једна од највећих слабости ЗУП-а из 1930. године била је недостатак прецизне регулативе у вези са ћутањем управе. Грађани који су подносили захтјеве управним органима нису имали јасно дефинисане рокове у којима би могли очекивати одговор, нити су постојале одредбе које би дефинисале посљедице ако управа не одговори у разумном року.³⁷ Ова празнина у правном оквиру остављала је грађане у неповољном положају, често приморавајући их да се ослањају на дуготрајне и компликоване управне спорове како би добили било какав одговор. У том смислу, ЗУП из 1930. године није обезбједио довољно меха-

³⁷Члан 147. Закона о општем управном поступку из 1930. године није садржавао одредбе које обавезују управу да донесе одлуку у конкретном року, чиме су права грађана била угрожена усљед административне инертности (чл. 147, ЗУП 1930).

низама заштите права грађана у случају неактивности управних органа. С друге стране, ЗУП из 1956. године представља значајну реформу у југословенском управном праву. Увођење конкретних рокова за доношење одлука управе, као и имплементација института „прећутног одбијања“ (гдје се ћутање управе третира као одбијање захтјева), значајно су побољшали положај грађана у управним поступцима. Ове одредбе омогућиле су грађанима да рачунају на конкретан рок у којем ће добити одговор на свој захтјев или да, у случају неактивности управе, одмах предузму правне кораке, као што је покретање управног спора. Ова реформа је обезбједила већу ефикасност рада управе и смањила простор за административну инертност и злоупотребу дискреционих овлашћења управних органа.³⁸ Јасно дефинисани рокови и посљедице неактивности управе које је увео ЗУП из 1956. године значајно су унаприједили правну сигурност у Југославији. Грађани су добили већу предвидљивост у односу на рад управних органа, а управни поступци су постали транспарентнији и ефикаснији. Овај закон је у великој мјери ојачао одговорност државних органа према грађанима, што је био важан корак ка изградњи социјалистичког система заснованог на идеји једнакости и правде. Еволуција закона о општем управном поступку од 1930. године до данас одражава јасну путању унапређења како заштите права грађана, тако и ефикасности административног управљања. Током деценија, законодавни оквир се континуирано прилагођавао како би се суочио са новим изазовима и ближе ускладио са савременим принципима правне сигурности и доброг управљања (концепта „добре управе“). Историјски развој ЗУП-а, од његовог настанка 1930. године до модерног оквира успостављеног 2002. године у Републици Српској, односно 2016. у Републици Србији, одражава досљедно настојање да се уравнотежи заштита права грађана са потребом административне ефикасности. Будуће реформе треба да наставе најбоље праксе европског управног права, са фокусом на даљу дигиталну трансформацију јавне управе и побољшање приступа „управној правди“ за све грађане. Такве ре-

³⁸ Члан 246. Закона из 1956. године уводи рок од 30 дана за доношење одлуке, док члан 249. уводи прећутно одбијање, чиме се значајно унапређује одговорност управе према грађанима (чл. 246 и 249, ЗУП 1956).

форме су од суштинског значаја за изградњу јавне управе која је одговорна, транспарентна и у потпуности усклађена са принципима доброг управљања и правне сигурности.

ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА

Правни извори

Закон о државном Савету и управним судовима (1932). Службени гласник Краљевине Југославије, број 77/32.

Закон о општем управном поступку (1930). Службени новине Краљевине Југославије, број 78/30.

Закон о општем управном поступку (1956). Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије, број 52/56.

Закон о општем управном поступку (2002). Службени гласник Републике Српске, број 13/02.

Закон о општем управном поступку (2002). Службени гласник Републике Српске, број 13/02, 87/07, 50/10, 66/18.

Закон о општем управном поступку (2016). Службени гласник Републике Србије, број 18/16.

Повеља о основним правима Европске уније (2016/C 202/02) (2016). Службени лист Европске уније, број C 202/389, 7. 6. 2016.

Литература

Batalli, Mirlinda, "Consequences of administrative silence in public administration," *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, 20/1 (2011): 139–152.

Borković, Ivo, *Upravno pravo* (Zagreb: Informator, 1987).

Jevtić, Ljubomir, *Iz upravnog i upravno sudskog postupka* (Beograd: Savremena administracija, 1967).

Jevtić, Ljubomir; Šramek, Radomir, *Upravni postupak, Opšti i posebni, i Upravni spor* (Beograd: Savremena administracija, 1967).

Kovač, Polonca, "Štutnja uprave između teorije i prakse u Sloveniji," *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 32/2 (2011): 869–901.

Krbek, Ivo, *Diskreciona ocjena* (Zagreb: JAZU, 1937).

Krbek, Ivo, *Pravo javne uprave FNRJ, Funkcioniranje i upravni spor* (Zagreb: Birozavod, 1962).

- Lozo, Harun, "Šutnja uprave i govor stranke: Postoji li mogućnost satisfakcije", *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 15/31 (2023): 136–157.
- Marković, Branislav, *Položaj i uloga stranke u upravnom postupku* (Beograd: Privredni pregled, 1977).
- Milovanović, Dobrosav, "Ćutanje javne uprave", *Primena prava i pravna sigurnost*, Zbornik radova 34. Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović, Tom II (2021).
- Popović, Slavoljub, *Upravno pravo* (Beograd: Savremena administracija, 1959).
- Schmidt-ABmann, Eberhard, "Basic Principles of German Administrative Law", *Journal of the Indian Law Institute*, 35/1–2 (1993): 65–91.
- Stjepanović, Nikola, *Upravno pravo FNRS, Opšti deo, Priručnik za studente prava* (Beograd: Savremena administracija, 1958).
- Stjepanović, Nikola, *Upravno pravo SFRJ, Opšti deo, Kratki priručnik za student prava* (Beograd: Privredni pregled, 1973).
- Šikić, Marko, "Pitanje uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 29/1 (2008): 491–521.
- Upravni postupak i upravni sporovi – sudska praksa i objašnjenja*, prir. Hörer, Ivan (Zagreb: Informator, 1972).
- Голијанин, Сања, „Правна заштита грађана у случају „ћутања управе“, *Годишњак Правног факултета у Источном Сарајеву*, II/1 (2011): 65–84.
- Иванчевић, Велимир, „Правна заштита грађана код 'шутње администрације“, *Анали Правног факултета у Београду*, 4 (1954): 414–444.
- Јевтић, Драгош; Поповић, Драгољуб, *Правна историја југословенских народа* (Београд: Издавачка кућа „Драганић“, Пето издање, 1996).
- Радосевић, Ратко, „Управни спор због ћутања управе“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 49/4 (2015): 1971–1986.
- Рађеновић, Мирјана, „Заштита против ћутања управе у нашем праву и праву других земаља“, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци*, XIII (1989): 34–40.
- Томић, Зоран, „Ћутање управе у Србији“, у: *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније*, Вук Радовић (уред.), Правни факултет у Београду (2013): 221–239.
- Цуцић, Вук, „Непробојни зид ћутања управе у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 60/93 (2021): 63–77.

ADMINISTRATIVE SILENCE IN SERBIAN ADMINISTRATIVE LAW (1930–1956)

Summary: *The aim of this paper is to provide a detailed analysis of the institute of administrative silence in two key historical statutes that shaped the development of administrative law in Serbian legal history: the General Administrative Procedure Act of 1930 and the General Administrative Procedure Act of 1956. These two laws formed the foundations of administrative procedure under markedly different social and political circumstances, the former adopted within the Kingdom of Yugoslavia, and the latter within the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. The research focuses on examining how these two legal acts regulated administrative silence and what consequences such regulation had for the rights of citizens. In addition, the final section of the paper offers a comparison with the current General Administrative Procedure Act of Republic of Srpska from 2002, with the aim of assessing whether, and in what ways, contemporary legislative practice has been improved compared to the previous normative frameworks. The historical evolution of the General Administrative Procedure Act, from its inception in 1930 to the modern framework established in 2002, reflects a consistent effort to balance the protection of citizens' rights with the need for administrative efficiency. Future reforms should continue to draw upon best practices from European administrative law, with particular emphasis on further digital transformation of public administration and enhanced access to "administrative justice" for all citizens. Such reforms are essential for building a system of public administration that is accountable, transparent, and fully aligned with the principles of good governance and legal certainty.*

Keywords: *Administrative Silence, Serbian History of Administration, Kingdom of Yugoslavia, Socialistic Federative Republic of Yugoslavia, Administrative Procedure Act.*