

Pregledni naučni rad

Primljen: 28.05.2015.

UDK: 342.924

**UTJECAJ RAZNIH CENTARA MOĆI  
NA DONOŠENJE UPRAVNOG AKTA**

***THE IMPACT OF VARIOUS POWER CENTERS ON  
THE ADOPTION OF THE ADMINISTRATIVE ACT***

**dr Nermin Lapandić**

Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine, Sarajevo  
n\_lapandic@yahoo.com

**Elma Džafić, dipl.iur**

Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine, Sarajevo  
dzaficelma@gmail.com

**Ključne riječi:** utjecaj, upravni akt, moć

**SAŽETAK:**

*U radu se analiziraju fokusne tačke pojedinih faza upravnog postupka u kojima mogu da nastanu pojavni oblici utjecaja raznih centara moći na donošenje upravnog akta. Također, u radu se analizira mogući načini eliminacije takvog utjecaja, bez razmatranja koji su to centri moći i koliki je obim njihovog utjecaja.*

**Key words:** effect/influence, administrative act, power

**SUMMARY:**

*This paper analyzes the focus points of certain phases of the administrative procedure, in which, may arise forms of influence from various power centers that can affect the adoption of the administrative act. Furthermore, this paper also analyzes possible ways to eliminate such influence, without considering which the centers of power are, and the extent of their impact.*

## 1. MOGUĆI UTJECAJI NA DONOŠENJE UPRAVNOG AKTA

Za razliku od sudstva koje je nezavisno, upravi se obezbjeđuje samostalnost od utjecaja drugih dviju vlasti (zakonodavne i sudske), ali i od svakog direktnog utjecaja ma kog političkog subjekta.

U postupku donošenja upravnog akta, postoje važne determinante zbog kojih službeno ovlaštena osoba, kojoj je povjereno vođenje upravnog postupka, može da podlegne utjecaju. To su motiv<sup>1</sup> i moć, a obje determinante su u uskoj vezi sa interesom. „Motiv kao specifično etična tema javlja se pri određenju problema slobodne volje, gdje se pita je li i ako jeste, čime je volja motivirana za djelovanje i odlučivanje.“<sup>2</sup> Ta volja može biti motivirana nekim koristima, najčešće novcem, drugim vrijednostima ili protuuslugama, odnosno interesom. „Interes bi najpribližnije mogao da se odredi kao uvažavanje ili davanje prednosti nekom zbog određenih naročitih okolnosti, (društvenog statusa, profesije, društvenog utjecaja, ekonomske moći, ličnih odnosa i slično).“<sup>3</sup>

Moć „možemo odrediti kao sposobnost Prvih da mogu da utječu na neke Druge, tako da djeluje sukladno željama Prvih.“<sup>4</sup> Vrlo je mali broj događaja i pojava, posebno u hijerarhijsko strukturiranim organizacijama, koji se dešavaju bez oslanjanja na moć. Moć je potrebno razlikovati od utjecaja, zato što moć predstavlja sposobnost vršenja utjecaja.

- *Postavlja se pitanje što je razlog da neko može utjecati na druge?*

Jedan od najvećih razloga je ovisnost Drugih od Prvih i obrnuto je proporcionalna odnosu moći Prvih na Druge. Što su Drugi ovisniji od Prvih, to su Prvi moćniji nad Drugima. U tom smislu, moć je “moć nad” ljudima i može se manifestirati kao<sup>5</sup>:

- sposobnost da se onemogući donošenje upravnog akta;
- svjesna radnja kojim se utiče na sadržaj upravnog akta;
- sposobnost utjecaja na osobe kojima je povjereno vođenje postupka.

---

<sup>1</sup> *Motiv –latinski: movere- pokretati, poticati*

<sup>2</sup> *Filipović, V., op.cit., str.280*

<sup>3</sup> *Opširnije: Branko Ljutić, “Konflikt interesa i interesi u konfliktu”, dostupno na [http://www.informator.co.yu/informator/2003/tema\\_903.htm](http://www.informator.co.yu/informator/2003/tema_903.htm) od 2. 2. 2004, str. 1*

<sup>4</sup> *Endru Hejvud, Politika, Clio, Beograd, 2004, str. 15.*

<sup>5</sup> *Ibid, str. 15-27.*

Sve navedene manifestacije moći mogu se crpiti iz legitimne moći. „Iz ove moći proizlazi nekoliko oblika moći“<sup>6</sup> a među njima je formalnu moć, koja se temelji na položaju pojedinca u organizaciji. Formalna moć može proizlaziti iz sposobnosti da se prisili ili nagradi. Temelj moći prisile ovisi o strahu. Malo je osoba koje ne reagiraju na ovu vrstu moći zbog straha, od negativnih rezultata, koji se mogu dogoditi ako se Drugi ne povinuju prisili. Prisila obično počiva na primjeni ili prijetnji primjene sankcija. Mogućnost prisile na razini organa uprave, može se ispoljavati kao moć Prvih da mogu otpustiti, suspendirati ili umanjiti položaj Drugih. Također, oblici ispoljavanja moći posebno dolaze do izražaja kada Prvi mogu dodjeljivati radne aktivnosti Drugima, koje su neugodne ili na druge slične načine utjecati na Druge, uključujući i mobing.

Suprotno moći prisile je moć nagrađivanja, promatrano kroz prizmu organa uprave postoje slučajevi kada se uposlenici pokoravaju tuđim željama i smjernicama, zato što u takvom odnosu očekuju pozitivne koristi (koje mogu biti manifestirane kroz različite oblike od materijalnih, novčanih dobiti ili položajnih pogodnosti i sl.).

Moć nagrađivanja i moć prisile upotpunjuju jedna drugu, te se u organima uprave mogu pojaviti neki od navedenih oblika nagrađivanja i prisile, između ostalog zbog hijerarhijskog odnosa u organima uprave, ali i neadekvatne pravne sigurnosti uposlenih u organima uprave. Pojavni oblici prisile ili nagrade, u upravnom postupku manifestiraju se tako što se građanima otežava ili uskraćuje ostvarenje nekog prava. „Ostvarenje pojedinačnog prava postaje, usljed djelovanja sukoba interesa, dostupno isključivo privilegovanim pojedincima koji se nalaze u određenom odnosu sa nosiocem javne funkcije,“<sup>7</sup> što dalje vodi u diskriminaciju.

## **2. ANALIZA POSTUPKA DONOŠENJA UPRAVNOG AKTA SA OSVRTOM NA UTJECAJ**

Predmet analize u ovome radu su dostupni podaci koji se odnose na žalbe koje su građani Bosne i Hercegovine dostavljali Ombudsmenima, „a u kojima kao kršioce njihovih prava označavaju administraciju.“<sup>8</sup> Predmeti tih žalbi su: osjećaj

---

<sup>6</sup> Opširnije vidjeti: Stoner J., Friman E., Gilbert D., *Menadžment*, Želnid, Beograd, 1977

<sup>7</sup> Vodič kroz propise o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa, Beograd, 2005. g. Dostupno na: [http://www.cemi.cg.yu/publikacije/download/prirucnik\\_o\\_konfliktu\\_interesa.pdf](http://www.cemi.cg.yu/publikacije/download/prirucnik_o_konfliktu_interesa.pdf)

<sup>8</sup> Godišnji izvještaj o aktivnostima Ombudsmena FBiH za 2005. godinu i ocjena stanja ljudskih prava u Federaciji BiH, str18 dostupno na: [http://www.mladi.info/files/attachment/attach\\_dogadjaji\\_aktivnosti\\_1485\\_1.pdf](http://www.mladi.info/files/attachment/attach_dogadjaji_aktivnosti_1485_1.pdf)

nejednakosti pred zakonom, pravo na pravičnu rasprava u razumnom roku, osjećaj diskriminacije i nemogućnosti jednakog pristupa javnim službama. U 2013. Institucija ombudsmena zaprimila je 484. žalbe koje se odnose na rad javne uprave što je za 103. žalbe ili 27,03% više u odnosu na 2012. godinu. Postupajući po žalbama građana, Institucija ombudsmena je u 2013. godini izdala 49. preporuka vezano za rad javne uprave.<sup>9</sup>

Mogući utjecaj na donošenje upravnog akta sagledat ćemo kroz nekoliko faza upravnog postupka, ukazujući na pojave i njihove efekte koji se realno dešavaju a važni su u postupku rješavanja u upravnoj stvari.

### 2.1. Pokretanje postupka

Prva procesna radnja u rješavanju upravne stvari, koja je uvjet da se mogu obaviti i druge procesne radnje u provođenju postupka je pokretanje postupka. Bez obzira da li je postupak pokrenut po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke, upravni postupak uvijek pokreće organ nadležan za rješavanje. Nepokretanje upravnog postupka, predstavlja „samovoljno vrijeđanje načela zakonitosti u mnoštvu mogućih materijalnih i formalnih grešaka koje uprava realno čini.“<sup>10</sup>

Uprava se već navikla na nereagiranje stranaka, a u malom broju slučajeva kada stranke reaguju, uprava uglavnom iznosi svoje probleme u radu kao razlog neizvršavanja svojih obaveza (takve postupke uprava opravdava velikim brojem zahtjeva po istom pitanju i sl.) Između šutnje administracije i nereagiranja stranke otvara se mogućnost da se može postupati i van propisanih okvira, što pogoduje mogućem djelovanju i utjecaju.

Svi problemi koje u praksi nastaju pod različitim utjecajem nisu proizvod sistemskih grešaka nego propusta službenih lica da postupaju u skladu sa najvišim standardima koje predviđaju procesni zakoni.

Iz navedenog evidentno je da postoji prostor za mogućnost utjecaja na (ne) pokretanje upravnog postupka koji je pretpostavka za donošenje upravnog akta. Istina taj prostor je ograničen zakonskim načelima, međutim bez aktivnog učešća stranke i pravne sposobnosti iste, povećava se prostor za mogući utjecaj na (ne) pokretanje upravnog postupka.

---

<sup>9</sup> *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2013, str.27 dostupno na: [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2014042313584567bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014042313584567bos.pdf)*

<sup>10</sup> *Radenović, M., Nerješavanje u upravnim stvarima, Banja Luka, 1994 str.14.*

## 2.2. Komuniciranje

Pitanje komunikacije između organa i stranke, koja je u krajnjoj liniji, način da stranka aktivno učestvuje u poduzimanju radnje u postupku, u sva četiri procesna zakona o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini riješeno je skoro identično.

Prema izvještajima Ombudsmena, evidentirana su kršenja prava građana koja se manifestiraju „u grubom odnosu zaposlenih u komunikaciji sa građanima, u ne pružanju potrebne pomoći u cilju jednostavnijeg i bržeg ostvarivanja prava, u nepravredno dugom trajanju postupaka i onda kad za to nema opravdanog razloga, u višestrukum prekoračenju zakonskih rokova, nezakonitom traženju od građana da pribave razne isprave, pa i one koje su ti organi dužni da pribave po službenoj dužnosti, da se sva njihova obraćanja, pa i ona usmena, ne tretiraju kao zahtjevi po kojima je potrebno provesti propisani postupak i donijeti odgovarajući upravni akt kako bi se po njima mogli koristiti pravni lijekovi i da se svim građanima ne osigurava jednak tretman u postupku nego se prave razlike koje nisu objektivizirane itd.“<sup>11</sup>

Bez obzira na to tko procesnu radnju inicira, po zakonu važe rokovi kojih se bezrezervno moraju pridržavati strane u postupku. Za organ rokovi predstavljaju pravila postupanja, i u slučaju „probijanja“ rokova, to predstavlja još jedan način ispoljavanja nezakonitosti. Za stranku, u procesnom smislu nepoštivanje rokova, predstavlja osnov za pokretanje mehanizama pravne zaštite. Postoje slučajevi da zainteresirane stranke, za vođenje upravnog postupka često saznaju tek nakon što je postupak završen, zato što organ koji je vodio postupak, pod raznim utjecajem nije (iz nekog razloga) ostvario adekvatnu komunikaciju sa strankom, što predstavlja osnovu za obnovu postupka jer je nesudjelovanje stranke u postupku jedan od razloga za obnovu upravnog postupka.

U slučaju da nije uspostavljen pravni odnos, jer nedostaje upravni akt kao neophodna pretpostavka toga odnosa, upravni odnos može da nastane na temelju zakona kada stranka zna da može i u takvoj situaciji da traži izvjesnu pravnu zaštitu. U situacijama kada stranka proaktivno djeluje dolazimo do apsurdne situacije da stranke insistiraju na dosljednoj primjeni zakona i propisa, te podvrgavanje uprave materijalnom pravu. Vjerojatno stranke bez svog otpora, bile bi obespravljene i do koje granice šutnja administracije može da dovede, na najbolji način nesumnjivo to potvrđuju riječi profesora Ibrahima Festića koji kaže: „zabrana šutnje uprave

---

<sup>11</sup> *Godišnji izvještaj o aktivnostima Ombudsmena FBiH za 2005., op.cit, str 18*

predstavlja donji minimum ispod kojeg se pojedinac više ne bi mogao smatrati građaninom nego podanikom.<sup>12</sup>

Stoga bi bilo efikasnije da se u zakonski okvir unesu odredbe, da se na zahtjeve stranke mora odgovoriti ili predvidjeti mogućnost ako se na isti ne odgovori u zakonski razumnom roku da se zahtjev stranke uvažava, osim u slučajevima gdje je drugačije riješeno materijalno-pravim propisom.

Primjer: Slučaj kada se šutnja uprave smatra pozitivnom odlukom u BiH

U entitetu Republika Srpska, član 12.3 Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim nekretninama, predviđa da se šutnja uprave smatra "pozitivnom odlukom". Naime, ako po zahtjevu stranke nije riješeno u roku koji predviđa ZUP, smatra se da je donesena prvostepena odluka kojom se priznaje pravo stranke na nekretninama.

Znači šutnja administracije kojom se organ u većem broju slučajeva brani ili stvara prostor za mogućnost utjecaja, može biti eliminirana ako je to u interesu zakonodavca.

### 2.3. Dokazivanje za odlučivanje

Svrha dokazivanja „jeste utvrđivanje istinitosti činjenica što se postiže putem dokaza.“<sup>13</sup> Prema načelu samostalnosti u rješavanju, „nedopustivo je uplitanje sa strane na vođenje upravnog postupka i rješavanje upravne stvari, bez obzira o kome se radi.“<sup>14</sup> Međutim, uslijed raznog utjecaja na organ koji vodi postupak postoje slučajevi da osoba koja vodi postupak selektivno sagledava dokaze, koji su potrebni za rješavanje, te pod takvim utjecajem zbog neutvrđenog činjeničnog stanja dolazi do pogrešne primjene propisa, što u krajnjem ishodu (rješenju) za stranku, ovisno od namjere, ima pozitivne ili negativne posljedice.

Upravo na tim spornim i pravno relevantnim činjenicama, osjeti se utjecaj moćnih na donošenje upravnog akta.

---

<sup>12</sup> Rađenović, M., *op.cit.*, str.18, a prema I.Festić, *Pravna zaštita građana u slučaju šutnje uprave „Godišnjak Pravnog fakulteta Sarajevo“*.

<sup>13</sup> Đelmo Z., *Upravno procesno pravo, Publisher, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2008, str.110*

<sup>14</sup> Rađenović, M., *op.cit.*, str.37

„Građanima se nadalje u jednom broju slučajeva u toku postupka uskraćuje pravo na uključivanje u svim fazama postupka i upoznavanje sa činjenicama, zbog čega su oni u nedostatku informacija prinuđeni da se obraćaju na razne strane tražeći pomoć“<sup>15</sup>, iako zakon izričito propisuje da nadležni organ neće donijeti rješenje prije nego što stranci pruži mogućnost izjašnjenja o činjenicama i okolnostima na kojima se treba temeljiti rješenje, a o kojima stranci nije bila dana mogućnost da se izjasni.

Također, kada ima utjecaja, rijetki su slučajevi zakazivanja i održavanja usmene rasprave kao važnog elementa za utvrđivanja materijalne istine, pa čak i onda kada je to zakonom izričito određeno. U takvim slučajevima, nepozivaju se sve osobe koje imaju status stranke u postupku, već se njihove izjave pribavljaju pismenim putem čime se istoj stranci umanjuje pravo da u potpunosti učestvuje u postupku, a u svrhu utvrđivanja činjeničnog stanja, prije donošenja zakonitog rješenja. Ovakvim odnosom prema stranci, zaštita prava i interesa stranke ostaju samo u slučaju poučenosti stranke da koristi pravne lijekove, što ostaje jedina mogućnost eventualnog eliminiranja utjecaja.

Važan element u dokazivanju je zapisnik o održanoj usmenoj raspravi, kojega je nadležni organ dužan sastaviti. Ako je postupak vođen pod utjecajem, ti zapisnici se ne sastavljaju na način kako je to zakonom naloženo, čime se postavlja pitanje njihove snage, te ne mogu poslužiti kao dokaz.

Prilikom vođenja postupka službena osoba dužna je stranku da „upozna s rezultatom izvođenja dokaza i da se o tome izjasni.“<sup>16</sup>

## 2.4. Donošenje Rješenja

Rješenje kojim se rješava upravna stvar je upravni akt.<sup>17</sup> U procesu odlučivanja u upravnoj stvari, moguće je izvršiti utjecaj na donošenje rješenja, kada je organ materijalnim propisom ovlašten da rješava po slobodnoj ocjeni. To se uglavnom dešava u takvim predmetima kada je materijalnim propisom organ ovlašten da rješava po slobodnoj (diskrecionoj) ocjeni (kada je propisano „nadležni organ

---

<sup>15</sup> GODIŠNJI IZVJEŠTAJ OMBUDSMENA FBiH, (2005), *op.cit.*, str 19

<sup>16</sup> Medvedović D. »Pravci modernizacije općeg upravnog postupka« - Informator br. 5521 od 03.01.2007 g. Zagreb, 2007 dostupno na <http://www.novi-informator.net/2007-4/uvodnik.pdf>.

<sup>17</sup> Krijan. P., *Komentar Zakona o upravnom postupku FBiH*, OSCE Sarajevo, 1999. str.261

može”, “zavisno od okolnosti”, “po potrebi”, “po nahodanju”, “ako ocijeni”, itd.). Obaveza je organa da u konkretnom slučaju donese svrsishodno rješenje kojim se postiže određeni cilj, a da u procesnom smislu ne izlazi iz zakonskih okvira, obzirom da u provođenju ZUP-a nema slobodne ocjene. Zato je u tim predmetima organ dužan u obrazloženju rješenja navesti „diskrecijsko ovlaštenje za rješavanje i izložiti razlog kojim se rukovodio pri donošenju odluke kakva je u dispozitivu odluke.“<sup>18</sup>

Da li je ovaj način dovoljan da se ograniči samovolja u rješavanju u upravnim predmetima diskrecijskim odlučivanjem i onemogućiti zloupotreba tih ovlasti od strane upravne vlasti ?

U praksi postoje slučajevi koji ukazuju da nije. Pozitivno pravne norme moraju obavezivati svoje izdavaoce kako pri izvršavanju svojih obaveza iz svoje nadležnosti, tako i prilikom otklanjanja vlastitog nezakonitog ponašanja, ustanovljenog stalnom kontrolom rada upravnih organa. Iz navedenog proizlazi da u „poštivanju zakonitosti nema jednosmjernosti u relaciji vlasti prema pojedincu,“<sup>19</sup> vrlo je bitno da je poštivanje zakona obostrano.

Važan element svakog rješenja je obrazloženje, a akti koji su doneseni pod utjecajem raznih centara moći uglavnom nemaju obrazloženja ili obrazloženje nije potpuno ili u obrazloženju akta nije izneseno činjenično stanje ili nije naveden dokaz o tome na osnovu čega je nadležni organ utvrdio činjenično stanje. Zbog manjkavog obrazloženja, stranke ne mogu da znaju razloge zbog kojih je tako odlučeno, te ne mogu adekvatno koristiti pravne lijekove. Sa istim problemom susreće se i organ više upravne instance, odnosno sud u upravnom sporu. Iz tih razloga „potpuno obrazloženje rješenja je bitan formalnopravni uvjet.“<sup>20</sup>

Na kraju, rješenja koja konačno budu donesena, zahvaljujući raznim utjecajima se ne izvršavaju u zakonskim rokovima, ili se izvršavaju na nejednak način.

---

<sup>18</sup> *ibid.* str.26

<sup>19</sup> V. Ivančević, *Institucije upravnog prava I*, Zagreb,1983, str178,

<sup>20</sup> *Krijan. P.,op.cit.* str.276.



## ZAKLJUČAK

Rješavanje upravnih stvari, neposrednom primjenom zakona i drugih propisa predstavlja važan posao organa uprave, a posebnu odgovornost toga posla nose osobe kojima je povjereno vođenje toga postupka. Dosljedna primjena temeljnih načela u obavljanju tih poslova vezana je uz zakonitost svakog upravnog akta. Svaka povreda pravila postupka, značajna za odluku, čini upravni akt nezakonitim, što predstavlja osnovu za izjavljivanje pravnog lijeka.

Svi ZUP-ovi koji važe u BiH, kroz svoja temeljna načela, znatno otežavaju i smanjuju jačinu utjecaja na donošenje upravnog akta. Naravno pojava utjecaja nije u potpunosti eliminirana. Razloga ima više, prije svega sama pravila postupka ne predstavljaju savršenstvo normativnog uređenja ove materije. Poseban problem je što u BiH postoji partikularni pravni podsistemi koji su pod nadzorom politike, i umjesto da se smanji utjecaj politike, ovakav način organiziranja uprave omogućava veći utjecaj politike, te bi bila poželjna primjena jedinstvenog zakona o opštem upravnom postupku na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.

S ciljem smanjenja utjecaja na donošenje upravnog akat, poželjno bi bilo pojačati kaznene odredbe za odgovorne osobe u organu uprave, odnosno u instituciji koja ima javna ovlaštenja, obzirom da su iste relativno male. Prihvatanje koncepta "negativnog upravnog akta", profesionalizacija i depolitizacija uprave, kako bi uprava bila odgovorna i građanima i političarima, također su važne determinante koje mogu implicirati smanjenje mogućeg utjecaja na donošenje upravnog akta.

## LITERATURA

- DIMITRIJEVIĆ, Pavle, MARKOVIĆ, Ratko: Upravno pravo, Beograd, 1986.
- ĐELMO, Z., Upravno procesno pravo, Sarajevo 2008
- FILIPOVIĆ, V., Filozofski rječnik , Drugo dopunjeno izdanje, Nakladni zavod matice hrvatske Zagreb, 1984
- IVANČEVIĆ ,V., Institucije upravnog prava I, Zagreb,1983,
- KRIJAN, P.,Komentar Zakona o upravnom postupku FBiH, OSCE Sarajevo, 1999.
- LONČAR, Z., Depolitizacija upravne vlasti, Pravni život br.5-6/1996, Beograd 1996.
- MEDVEDOVIĆ D., Pravci modernizacije općeg upravnog postupka - Informator br. 5521 Zagreb, 2007
- RAĐENOVIĆ, M., Nerješavanje u upravnim stvarima (ne objavljena doktorska disertacija), Banja Luka,1994,
- RAĐENOVIĆ, M., Pravo opšteg upravnog postupka, Banja Luka, Atlantik, 2005

### Zakoni:

- Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine(Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13);
- Zakon o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 2/98; i 48/99);

### Izveštaji:

- Godišnji izvještaj o aktivnostima Ombudsmena FBiH za 2005. godinu i ocjena stanja ljudskih prava u Federaciji BiH.
- Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2013. godinu.