



UTJECAJI MNOŽINE VOLJA NA NASTANAK UPRAVNOG AKTA

Pregledni naučni rad
UDK: 342.924

DOI 10.51558/2712-1178.2022.8.1.7

Dr. sc. Emir Mehmedović, docent
Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu
e-mail: emir.mehmedovic@fu.unsa.ba

Selma Stojanović, MA iur.
Ministarstvu vanjskih poslova Bosne i Hercegovine
e-mail: selma.stojanovic@mfa.gov.ba

SAŽETAK

Predmet ovog rada jeste analiza procesa upravnog odlučivanja u kojem učestvuje više osoba, odnosno pitanje utjecaja množine volja (volja dva ili više subjekata) u upravnom odlučivanju. Upravni organi i institucije sa javnim ovlaštenjima u upravnom postupku odlučuju o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba u upravnim stvarima. Navedeni organi su ovlašteni da vode upravni postupak i samostalno donose rješenje, u okviru ovlaštenja utvrđenih zakonom ili na zakonu zasnovanim podzakonskim aktima. U pravilu, upravni postupak vode i odluke donose ovlaštene službene osobe u konkretnom organu, kao pojedinci. Rjeđe, upravni postupak vode i upravne odluke donose (1) dva ili više upravnih organa, odnosno (2) više osoba u jednom upravnom organu. U prvom slučaju radi se o donošenju složenih (zbirnih) upravnih akata, dok se u drugom slučaju radi o postupku upravnog odlučivanja kolegijalnih organa. U oba slučaja, rezultat upravnog postupka je jedan, jedinstven upravni akt koji je produkt odlučivanja, odnosno saglasnosti volja većeg broja subjekata. Takva odluka je rezultat saglasnosti množine volja (bilo različitih upravnih organa, bilo različitih ovlaštenih službenih osoba) koje se pretaču u jedan, jedinstven upravni akt. Takav akt predstavlja volju upravnog organa, a ne osoba koje su ga donijele.

Ključne riječi: upravni postupak, upravni organ, složeni upravni akt, kolegijalni organ, množina volja, pravni silogizam

1. UVOD

U savremenom društvu upravno odlučivanje ne predstavljamo poseban vid „vršenja vlasti“ kao zasebne „naredbodavne funkcije“ prema kojoj se, na osnovu slobodne (subjektivne) procjene, odlučuje o priznavanju nekog prava ili utvrđivanju neke obaveze¹. Naprotiv, u savremenom društvu se osnovni zadatak uprave jeste vršenje „javnih službi“ u korist građana i društva u cjelini². Dakle, savremena javna uprava ima zadatak da kao „javni servis građana“ vrši javnu službu u interesu tih građana i društva u cjelini. Ona prije svega treba služiti, a ne upravljati. I pored te promjene, uprava i dalje, nužno mora autoritativno odlučivati o određenim pravima, obavezama i pravnim interesima svojih građana. To ostvaruje u upravnom postupku.

Općenito govoreći pod postupkom podrazumjevamo takav način rada u kojem se određene radne operacije ili njihovi dijelovi u svim istim slučajevima obavljaju na isti način³. U skladu sa tom općom definicijom pod upravnim postupkom podrazumjevamo skup procesnih pravila koji uređuju način djelovanja i postupanja upravnih organa prilikom odlučivanja o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba. Ovaj postupak se opravdano smatra najznačajnijim i osnovnim postupkom vezanim za rad uprave⁴ te jednom od osnovnih garancija zaštite prava i pravnih interesa građana⁵. Uređenje načina postupanja upravnih organa prilikom primjene materijalnih propisa te posebno njihovih ovlaštenja prilikom vođenja postupakaznačajno je u svakoj zajednici, bila ona državna, regionalna, lokalna ili čak nadnacionalna⁶.

1 Lilić S., „Edukacija voditelja upravnih postupaka i inspektora u Bosni i Hercegovini: Materijali sa provedene obuke sa modelima obrazaca za praktičnu primjenu“, Sarajevo-Banja Luka, 2016., str. 7.

2 *Ibid*, str. 8.

3 Pusić E., „Nauka o upravi“, XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb, 2002. godine, str. 338.

4 Lilić S., *op. cit.*, str. 7.

5 Đerđa D., „Pravila upravnog postupka u europskom pravu“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2012. godine, vol. 33, no. 1, str. 109.

6 *Ibid*, str. 109-110.

U upravnom postupku upravni organ, u okviru i na osnovu pozitivnih pravnih propisa, odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, kao njegovom subjektivnom pravu. Ti pravni propisi predstavljaju normirani javni interes. Tako da možemo reći da se u upravnom postupku riješava sukob, kolizija između javnog interesa i interesa stranke. Doktrina Dobrog upravljanja (*Good governance*) traži od upravnih organa da u upravnom postupku pruže istovremenu i proporcionalnu zaštitu i javnog i privatnog interesa⁷. Obaveze upravnih organa su, da u okviru svojih nadležnosti, odlučuju o zahtjevima stranaka, odnosno da utvrde da li su interesi stranaka u saglasnosti sa propisima, odnosno normiranim javnim interesom. Provodeći upravni postupak upravni organi moraju postupati zakonito u smislu pravilnog i zakonitog odmjeravanja između javnog interesa, oličenog u pravnim propisima, i pravno zaštićenih interesa stranaka⁸.

2. Odlučivanje u upravnom postupku

Kao što smo već rekli, svrha i najznačajniji rezultat upravnog postupka jeste odlučivanje o određenom pravu, obavezi ili pravnom interesu stranaka. Iako postoji mnoštvo literature o upravnom pravu i posebno upravnom postupku vrlo malo je razmatrano pitanje odlučivanja.

7 Kovač P., „Šutnja uprave između teorije i prakse u Sloveniji“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci, vol. 32, br. 2, 2011., str. 870.

8 „Prava i pravni interesi koje stranke ostvaruju u upravnom postupku predstavljaju prava pozitivnog statusa koja pružaju pojedincu mogućnost da od države zahtijeva određene usluge koje država mora pružiti (različita socijalna i ekonomska prava). No ta prava (i obveze) donose korisnicima (i obveznicima) željenu pravnu posljedicu, samo ako se određen pravni interes u konkretnom postupku na temelju apstraktnog pravila i već nastalih činjenica prizna pisanim i dostavljenim pojedinačnim upravnim aktom. Bit je upravnog postupka utvrđivanjem i dokazivanjem postojećih te relevantnih činjenica za donošenje rješenja ipak suočiti propisane uvjete u javnom interesu za stjecanje prava ili nametanje obveze pojedinačnoj stranci“. - *Ibid*, str. 876.

Općenito govoreći odlučivanje predstavlja izbor između više alternativa koje imaju određene posljedice u odnosu na interese donosioca odluke⁹, odnosno, ono predstavlja proces i akt izbora između više mogućih opcija u datoj situaciji¹⁰. Nemoguće je zamisliti život bez odluka koje su rezultat procesa odlučivanja. Odlučivanje je imanentno svakom pojedincu, ali i zajednici. To je složen, dinamičan i sekvencijalan proces razmišljanja i prosuđivanja koji ima svoja pravila i tok, a koji se okončava donošenjem odluke¹¹. Također, u odnosu na organizaciju odlučivanje predstavlja takav proces koji (najčešće) pokazuje odnose i interakcije u okviru te organizacije¹². Tako se može reći da se organizacije u značajnoj mjeri mogu procijeniti u kontekstu njihovog odlučivanja¹³.

Odluka o pravima, obavezama i pravnim interesima stranaka se donosi u formi upravnog akta. On je istovremeno rezultat provedenog upravnog postupka, ali i rezultat postupka odlučivanja. Prije donošenja odluke u upravnom postupku ovlaštena službena osoba, kao donosilac takve odluke, mora utvrditi sve pravno relevantne činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje pravilne i na zakonu zasnovane odluke - upravnog akta.

Predmet ovog rada jeste analiza procesa upravnog odlučivanja u kojem učestvuje više osoba, odnosno onaj proces upravnog odlučivanja u kojem egzistira množina volja. Upravni postupci u kojima do izražaja dolazi množina volja se dijele na: (1) upravne postupke koji se okončavaju donošenjem složenih (zbirnih) upravnih akata, i (2) upravne postupke u kojima odluke donosi kolegijalni organ. U te-

9 Pusić E., „*Samoupravljanje i odlučivanje*“, Rad Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti, Razred za društvene znanosti, knjiga 19, Zagreb, 1980, str. 98.

10 Ule A., „*Collective Decision making as the Actualization of Decision Potential*“, *Interdisciplinary Description of Complex Systems*, vol. 7, no. 2, 2009., str. 91.

11 Tipurić D., Pavić I., „*Naturalistički pristup odlučivanju: Teorija slika*“, *Sarajevo Business and Economics Review*, br. 32, 2012., str. 168.

12 Perko-Šeparović I., „*Teorija organizacije*“, Školska knjiga, Zagreb, 1975., str. 133.

13 Menger M., „*Teorija odlučivanja Herberta Simona: decizionistički pristup organizaciji*“, *Politička misao*, god. 56, br. 2, 2019., str. 77.



oriji je mnogo češće i detaljnije razmatrano pitanje učesća različitih upravnih organa u donošenju složenog upravnog akta, dok su pitanja odlučivanja kolegijalnih organa ostala uglavnom nerazmatrana. U oba navedena slučaja u donošenju upravnih akata učestvuje više osoba koje svoju individualnu, pojedinačnu volju stapaju u volju organa. U ovom radu ćemo, s obzirom na predmet našeg istraživanja (množina volja) pokušati predstaviti i analizirati obje situacije: (1) kada se odluka u upravnom postupku donosi od strane kolegijalnog organa, i (2) kada u upravnom postupku nastaje složeni (zbirni) upravni akt.

3. Upravno odlučivanje prilikom donošenja složenih upravnih akata

U teoriji upravnog prava upravni akti se dijele prema različitim kriterijima. Jedan od tih kriterija jeste i podjela upravnih akata s obzirom na broj upravnih organa koji učestvuju u njihovom donošenju. U tom kontekstu, upravni akti se dijele na proste (jednostavne) i složene (zbirne) upravne akte.

Prosti upravni akti su oni akti čiji je donosilac jedan organ, dok su složeni upravni akti oni akti u čijem procesu donošenja učestvuju dva ili više upravnih organa¹⁴. Najveći broj upravnih akata su prosti upravni akti, jer ih, u pravilu, donosi jedan upravni organ, bio on inokosni ili kolegijalni. S druge strane, složeni upravni akti su izuzeci, koji se mogu donositi onda kada je to određeno zakonom ili na zakonu zasnovanom propisu¹⁵. Za nastanak složenih upravnih akata je potrebna saradnja dva ili više organa¹⁶. Zbog njihove pravne prirode i složenog karaktera potrebno je da pravna norma precizno definiše uslove pod kojima se saradnja tih organa odvija, odnosno da odredi uloge (prava i obaveze) koje upravni organi imaju u postupku dono-

14 Borković I., „Upravno pravo“, 7. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 375.

15 Kamarić M., Festić I., „Upravno pravo - Opšti dio“, 3. izmijenjeno izdanje, Magistrat, Sarajevo, 2004., str. 161.

16 Davinić A., „Pravno sredstvo protiv zbirnog upravnog akta“, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1/55, 1955., str. 96.

šenja tih upravnih akata¹⁷. Naime, iako ih generički nazivamo složenim upravnim aktima, upravni organi u procesu njihovog stvaranja nemaju uvijek istu ulogu, jer je moguće da po istom pitanju (1) svi uključeni upravni organi zajednički odlučuju (jednaka uloga), odnosno da (2) jedan upravni organ daje svoju saglasnost, potvrdu, odobrenje ili mišljenje na odluku drugog organa (nejednaka uloga)¹⁸.

Osnovni razlog za egzistenciju složenih upravnih akata jeste u prirodi pojedinih upravnih stvari, koje nužno traže učešće dva ili više upravna organa u odlučivanju o pravima, obavezama i pravnim interesima stranaka. U pravilu radi se o upravnim stvarima kod kojih je nužno prelaženja granica stvarne ili mjesne nadležnosti pojedinih organa kada odlučuju o konkretnoj upravnoj stvari¹⁹.

Takve situacije mogu biti slijedeće:

(1) Zajedničko odlučivanje - Kod zajedničkog odlučivanja oba organa su dužna da poduzmu određene procesne radnje u upravnom postupku ili izvrše neke upravne radnje te odluče o podnesenom zahtjevu u okvirima svoje nadležnosti. U ovom slučaju upravni organi imaju jednaku ulogu. To je npr. situacija kada se rješava o zahtjevu za izdavanje građevinske dozvole za objekat koji se prostire na teritoriji dvije ili više teritorijalno-političke jedinice²⁰. Odluke svih upravnih organa koji učestvuju u rješavanju upravne stvari moraju biti komplementarne, odnosno svi organi moraju na isti način riješiti konkretnu upravnu stvar²¹. Ukoliko bi pak upravni organi donijeli nekomplementarne, odnosno različite odluke onda se ne bi moglo

17 Borković I., *op.cit.*, str. 375.

18 *Ibid.*

19 Milosavljević B., „*Upravno pravo*“, 6. izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, 2017., str. 245.

20 *Ibid.*; Primjer za to može biti izdavanje građevinske dozvole prilikom izgradnje mosta Svilaj na rijeci Savi koji povezuje Bosnu i Hercegovinu i Republiku Hrvatsku. U konkretnom slučaju nadležni organi obje države su morali u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvima provesti zakonima propisane procedure.

21 Krijan P., „*Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine sa sudskom praksom*“, Privredna štampa, Sarajevo, 2002. godine, str. 341.



donijeti složeno rješenje²². Kako se svaka interakcija može podijeliti na konflikt i saradnju, kod donošenja složenih upravnih akata nužna je saradnja. Ono što je bitno da svi akti odnosno sve radnje imaju isti cilj - rješavanje jedne upravne stvari, odnosno, okončanje upravnog postupka²³. Nakon što svi organi na komplementaran način donesu odluku jedan od njih će izdati složeni upravni akt. Zakonom je normirano da će se upravni organi sporazumjeti o tome koji će od njih izdati upravni akt²⁴, međutim, takve situacije su rijetkost, s obzirom da se mogućnost donošenja zajedničkih akata, kao pitanje koje spada u oblast posebnih upravnih postupaka, uređuje posebnim zakonima, kojima je onda, po pravilu, određena i uloga svakog od organa koji učestvuje u rješavanju konkretne upravne stvari, uključujući i nadležnost za donošenje upravnog akta.

Značajno je istaći da se jedna upravna stvar može riješiti samo jednim upravnim aktom, bez obzira na broj upravnih organa koji učestvuju u upravnom postupku. To je posebno značajno sa aspekta stranke i ostvarivanja pravne sigurnosti. Čak i hipotetička mogućnost donošenja više odluka (upravnih akata) o istoj upravnoj stvari otvorila bi vrata pravne nesigurnosti.

U slučajevima zajedničkog odlučivanja pravni odnos prema stranci ostvaruje samo onaj upravni organ koji je izdao rješenje, a ne i drugi organi koji su, u okviru svojih zakonskih ovlaštenja, učestvovali u procesu donošenja odluke u konkretnoj upravnoj stvari²⁵. Izdvaja se jedan upravni akt za koji se može reći da je glavni, dok su ostali akti, odnosno radnje sastavni dijelovi glavnog akta i kao takvi sporedni, odnosno akcesorni²⁶. To znači da stranka ne može izjaviti posebnu žalbu na odluku upravnog organa koji nije donio složeni upravni akt, bez obzira na to što stranka može smatrati da je upravo taj organ napravio propust (nepravilnost) u odlučivanju. Eventualna žalba bi se mogla izjaviti samo protiv složenog upravnog akta, kao jednog, jedinstvenog akta, pri čemu se u samoj žalbi može osporavati i sporedna odluka donesena od strane drugog organa. Iz navedenog se vidi da akt organa koji nije donio složeni upravni akt ima akcesor-

22 *Ibid.*

23 Davinić A., *op. cit.*, str. 96.

24 Čl. 194. Zakona o upravnom postupku (BiH).

25 Krijan P., *op. cit.*, str. 341.

26 Davinić A., *op. cit.*, str. 96.

nu prirodu, prirodu tzv. „međuakta“²⁷. Zbog toga je značajno da se u složenom upravnom aktu navede i onaj upravni akt koji je donio drugi organ, a koji predstavlja (bitan) osnov za odlučivanje o određenom pravu stranke²⁸.

(2) Druga mogućnost je donošenje složenog upravnog akta od strane jednog upravnog organa uz prethodnu saglasnost drugog organa. U tom slučaju jedan upravni organ donosi složeni upravni akt nakon što prethodno pribavi saglasnost drugog organa. To se ostvaruje na način da organ koji donosi upravni akt sačinjava nacrt upravnog akta, koji, zajedno sa cjelokupnim spisom predmeta, dostavlja na razmatranje organu čiju prethodnu saglasnost traži. Rješenje može biti doneseno tek kada organ čija se saglasnost traži da takvu saglasnost.

Prema odredbama zakonâ o upravnom postupku, organ čija se saglasnost traži svoju saglasnost može dati potvrdom na samom rješenju ili posebnim aktom²⁹. U takvoj situaciji pozitivno-pravno uređenje da se saglasnost može dati potvrdom na samom rješenju, iako može biti praktično, nije i najispravnije, jer se radi o prethodnoj saglasnosti, dakle saglasnosti koja prethodi donošenju upravnog akta. Radi ostvarivanja pravne sigurnosti nužno je da se u tekstu složenog upravnog akta navede da je na doneseno rješenje data prethodna saglasnost organa čija se saglasnost traži. Dakle, organ koji donosi rješenje bi organu čija se saglasnost traži trebao dostaviti nacrt rješenja, a organ čija se saglasnost traži bi trebao, nakon što, u okviru svojih

27 Akcesorni akti u upravnom postupku su svi oni akti koji se donose u upravnom postupku, a nemaju samostalnu pravnu egzistenciju, niti samostalno pravno dejstvo. Takvi akti su povezani sa glavnim (upravnim) aktom, i, u pravilu, utječu na njegovu egzistenciju ili njegov sadržaj. Oni se, u pravilu, ne mogu pobijati posebnom žalbom, nego samo žalbom protiv (glavnog) upravnog akta, odnosno tužbom u upravnom sporu.

28 „Kad je zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu određeno da o jednoj stvari rješavaju dva ili više organa, svaki od njih dužan je da riješi o toj stvari. Ovi organi sporazumjet će se koji će od njih izdati rješenje, i u tom rješenju mora biti naveden akt drugog organa.” - čl. 194. Zakona o upravnom postupku (BiH).

29 Čl. 195. Zakona o upravnom postupku (BiH), čl. 202. Zakona o upravnom postupku (FBiH), čl. 192. Zakona o opštem upravnom postupku (RS) i čl. 189. st. (1) Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.



nadležnosti, razmotri sve provedene radnje u postupku, odlučiti da li ima osnova za davanje tražene saglasnosti ili ne. Ukoliko daje svoju saglasnost organ čija se saglasnost traži trebao bi posebnim aktom o tome obavjestiti organ koji je saglasnost tražio.

(3) Treća mogućnost je donošenje složenog upravnog akta uz (naknadnu) saglasnost drugog organa. U tom slučaju prvi organ donosi složeni upravni akt, i dostavlja ga na saglasnost drugom organu. Iako je upravni akt faktički već donesen, on ne može imati pravno dejstvo sve dok organ čija se saglasnost traži ne da traženu saglasnost. Takav upravni akt se može smatrati donesenim tek onda kada je organ čija se saglasnost traži dao svoju saglasnost. U ovoj situaciji bi se (naknadna) saglasnost mogla dati i potvrdom organa čija se saglasnost tražila i na samom rješenju. U tom slučaju glavni akt nije i hronološki posljednji akt u postupku donošenja složenog upravnog akta³⁰.

Identične su i situacije kada je zakonom propisano da rješenje donosi jedan organ uz potvrdu ili odobrenje drugog upravnog organa³¹. Naime, iako se radi o aktima različitog naziva (saglasnost, potvrda, odobrenje) oni imaju istu pravnu prirodu odložnog (suspenzivnog) uslova³². I prethodna i naknadna saglasnost organa čija se saglasnost traži su nužne za egzistenciju (glavnog) upravnog akta. Njima se uslovljava volja donosioca akta i bez njih upravni akt ne može nastati, niti proizvoditi pravne posljedice³³.

(4) Četvrta mogućnost jeste donošenje složenog upravnog akta po pribavljenom mišljenju drugog organa. Iako mišljenje predstavlja neobavezujući, konsultativni akt čija je svrha u iznalaženju najboljeg rješenja, kroz iznošenje stavova, iskustava ili preporuka drugog upravnog organa, upravni akt se može donijeti i imati pravni učinak tek po pribavljenom mišljenju drugog organa. Obaveza pribavljanja mišljenja predstavlja slabiji oblik utjecaja drugog organa na donošenje (glavnog) upravnog akta³⁴. Zbog tog slabijeg intenziteta utjecaja

30 Davinić A., *op. cit.*, str. 96.

31 Čl. 195. st. (3) Zakona o upravnom postupku (BiH).

32 Pod uslovom se podrazumjeva buduća neizvesna činjenica ili okolnost od čijeg nastupanja ili nenastupanja zavisi nastanak ili prestanak redovnih pravnih dejstava pravnog posla.

33 Milosavljević B., *op. cit.*, str. 246.

34 *„...[M]išljenje je nedvojbeno slabiji oblik utjecaja nekog tijela nego što je to slučaj sa suglasnošću. Dok je suglasnost izraz volje da se netko*

i manjeg stepena društveno potrebnog učešća drugog upravnog organa, organ koji donosi rješenje dužan je razmotriti dato mišljenje, ali ga nije dužan i prihvatiti. Dakle, u procesnom smislu pribavljanje mišljenja je nužno, ali u materijalnom smislu postupanje po samom mišljenju nije obavezujuće te se pozitivno rješenje može donijeti čak i onda kada je dato negativno mišljenje³⁵.

Zakoni o upravnom postupku, u cilju osiguranja blagovremenog postupanja i izbjegavanja nastanka vrlo nepovoljnog instituta šutnje uprave, propisuju obavezu organa čija se saglasnost ili mišljenje, odnosno potvrda ili odobrenje traži za donošenje rješenja, da takvu saglasnost daju u roku od 15 dana od dana kada im je zatraženo³⁶. Taj rok može biti i drugačiji ukoliko je posebnim zakonom tako određeno. U slučaju da organ čija se saglasnost (mišljenje, potvrda, odobrenje) traži u propisanom roku ne da isto, odnosno ne izda akt kojim daje ili odbija saglasnost, potvrdu ili odobrenje, odnosno mišljenje, i isti ne dostavi upravnom organu koji donosi (glavni) upravni akt, smatra se da je dao saglasnost, potvrdu ili odobrenje, odnosno pozitivno mišljenje. U tom slučaju će nadležni upravni organ, na osnovu presumpcije pozitivnog stava, donijeti rješenje i bez pribavljene saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja, izuzev ukoliko posebnim propisima nije drugačije određeno. Ukoliko upravni organ da negativno mišljenje, organ koji izdaje upravni akt može (ali ne mora) takvo mišljenje uvažiti, odnosno može (a ne mora) izdati (glavni) upravni akt.

Donošenje (glavnog) upravnog akta bez traženja saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja, kao i njegovo donošenje suprotno datoj saglasnosti ima za posljedicu nezakonitost donesenog (glavnog) upravnog akta. Složeni upravni akt neće biti perfektan, tj. neće pravno nastati ako u njegovom nastanku nisu učestvovali svi zakonom propisani organi³⁷. Za pravnu egzistenciju složenog akta nije dovolj-

slaže s namjerom drugoga, da nema ništa protiv nje, mišljenje se tiče ocjene, to je sud o vrijednosti projektirane akcije, koji se kao takav ne izražava formalnim aktom, kao što je to akcesorni akt (ne)suglasnosti. Stoga mišljenje kao takvo ne obvezuje.“ - Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-1631/2000 od 28.03.2001. godine („Nar. novine RH“, broj 27/01).

35 Kamarić M., Festić I., *op. cit.*, str. 162.

36 Čl. 195. st. (5) Zakona o upravnom postupku (BiH).

37 Stjepanović N., „*Administrativno pravo FNRJ - Opšti deo*“, Naučna knjiga, Beograd, 1954., str. 359.



no samo postojanje potvrde, saglasnosti, mišljenja, nego je nužno da ti akti budu doneseni od strane nadležnog organa, u propisanoj formi³⁸. Složeno rješenje koje ne bi imalo potvrdu, saglasnost, mišljenje ili bi takvu potvrdu, saglasnost, mišljenje izdao nenadležni upravni organ bi se, zbog povrede pravila upravnog postupka, moglo osporavati redovnim pravnim lijekom - žalbom³⁹, odnosno vanrednim pravnim lijekom- poništenje po pravu nadzora⁴⁰.

5. Odlučivanja u kolegijalnim organima

Iako upravno-pravne stvari prema broju stranaka koje učestvuju u upravnom postupku mogu biti jednostrane, dvostrane i višestranake, svaki upravni akt je uvijek, po svojoj prirodi, jednostran akt⁴¹. Naime, jedno od bitnih obilježja upravnog akta jeste da oni predstavljaju jednostranu izjavu volje upravnog organa⁴². Jednostranost upravnog akta podrazumjeva da je upravni akt produkt volje jedne strane (upravnog organa ili institucije sa javnim ovlaštenjima) bez obzira da li je tu volju izrazio pojedinac (ako se radi o inokosnom organu upravljanja), ili kolektiv (ako se radi o kolegijalnom organu upravljanja)⁴³. I složeni upravni akti su jednostrani, i na njihovu jednostranost nema utjecaja okolnost da je „volja donosioca zakonski komponovana učešćem dva ili više organa“⁴⁴.

Organizacija upravnih organa zasniva se na hijerarhijskom principu organizacije, u okviru kojeg upravnim organom rukovodi rukovodilac. Funkciju rukovodioca može vršiti pojedinac i tada se radi o inokosnom organu upravljanja, odnosno više osoba kada se radi o kolegijalnom organu upravljanja. U pozitivnom zakonodavstvu u Bo-

38 Davinić A., *op. cit.*, str. 97.

39 Čl. 219a. st. (1) tač. 1) Zakona o upravnom postupku (BiH).

40 Čl. 252. st. (1) tač. 3) Zakona o upravnom postupku (BiH).

41 Tomić Z., „Množina volja kod nastanka upravnog akta“, *Pravo i privreda*, br. 2/2020, 2020., str. 26.

42 Dedić S., „Upravno pravo Bosne i Hercegovine“, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, Magistrat, Bihać-Sarajevo, 2001., str. 243.

43 Tomić Z., *op. cit.*, str. 27.

44 *Ibid.*

sni i Hercegovini propisano je da upravne akte donosi rukovodilac organa uprave⁴⁵. S obzirom da u kolegijalnim organima funkciju rukovodioca vrši više osoba značajno je razmotriti specifične situacije donošenja upravnih akata u kolegijalnim upravnim organima. Naime, prema načinu rukovođenja upravne organe možemo podijeliti na monokratske i kolegijalne organizacije.

Kolegijalnost predstavlja oblik kolektivnosti⁴⁶, kao sredstva političkog nadzora uprave koji težište stavlja na kolektiv kao takav, bez obzira da li su uloge članova u tom kolektivu formalno jednake (homogeni kolegij⁴⁷) ili pak postoji formalna nejednakost u ulogama (stepenovani kolegij⁴⁸)⁴⁹.

Kada se na čelu upravnog organa nalazi pojedinac on samostalno vrši ovlaštenja, ali i obaveze propisane zakonom. Kod kolegijalnog organa upravljanja ta ovlaštenja i obaveze su „disperzirana“ među članovima kolegijalnog organa te niti jedan član kolegijalnog organa nema samostalno ovlaštenje za donošenje upravnih odluka i upravnih akata. Kod kolegijalnih organa upravljanja, u pravilu, svi članovi imaju istu ulogu, prava i odgovornosti, s tim da se najčešće imenu-

45 Čl. 29. Zakona o upravnom postupku (BiH), čl. 36. Zakona o upravnom postupku (FBiH) („Sl. novine FBiH“, br. 2/98 i 48/99), čl. 31a. Zakona o opštem upravnom postupku (RS) („Sl. glasnik RS“, br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18), čl. 26. Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BDBiH“, br. 48/11 - prečišćeni tekst, 21/18 i 23/19).

46 Pusić kolektivnost definiše kao sredstvo političke kontrole uprave koje znači povjeravanje određenih odluka ili pak uopće odlučivanja u upravi većem broju vodećih funkcionere istovremeno. Detaljnije: Pusić E. „Nauka o upravi“, op. cit., str. 141; Identično navodi i Blažević R., „Upravna znanost“, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2010., str. 54.

47 Najčešće se radi o komisijama koje imaju predsjedavajućeg koji je ima status primus inter pares („prvi među jednakim“) odnosno koji nema nikakvih značajnijih ovlaštenja u procesu odlučivanja od ostalih članova kolegijalnog organa.

48 To su npr. slučajevi odnosa premijera i članova vlade, pri čemu premijer ima značajna ovlaštenja koja drugi članovi vlade nemaju, npr. utvrđivanje dnevnog reda, povlačenje pojedinih tačaka sa dnevnog reda, samostalno imenovanje pojedinih osoba i sl.

49 Pusić E. „Nauka o upravi“, op. cit., str. 141.

je predsjedavajući kolegijalnog organa upravljanja kao *primus inter pares* (prvi među jednakima), čija su ovlaštenja vezana prevashodno za organizaciono funkcionisanje kolegijalnog organa, zakazivanje i vođenje sjednica, potpisivanje akata i sl. Međutim, predsjedavajući kolegijalnog organa ne nalazi se u odnosu nadređenosti u odnosu na ostale članove kolegijalnog organa upravljanja.

U pogledu upravnog odlučivanja, rukovodiocu upravnog organa pripada pravo upravnog odlučivanja i donošenja upravnih akata iz nadležnosti tog organa⁵⁰. U kolegijalnim organima pravo odlučivanja i donošenja upravnih akata ne pripada pojedincu, nego grupi osoba, članova kolegijalnog organa koji zajednički odlučuju i donose upravni akt.

U teoriji uprave, još od Webera, snažno se promovira monokratska organizacija upravnih organa⁵¹. Prednosti monokratske organizacije upravnih organa je u mogućnosti optimalnog razvijanja preciznosti, brzine, nedvosmislenosti, poznavanja akata, kontinuiteta, jedinstvenosti i sl.⁵². S druge strane, kolegijalno odlučivanje omogućuje svestranije razmatranje informacija i „*potpunije pretresanje pojedinog pitanja koje treba riješiti*“⁵³. Time ono osigurava veću objektivnost i veću nepristranost⁵⁴, što posebno ima značaja u postupcima odlučivanja o pravima i obavezama⁵⁵.

Odluke u kolektivnim organima najčešće predstavljaju stanovište većine članova tog organa. Do takve odluke se dolazi glasanjem⁵⁶. To nije nimalo jednostavan postupak, budući da se prije samog glasanja provodi postupak vijećanja o odluci. Vijećanje podrazumjeva izno-

50 Čl. 29. st. (1) Zakona o upravnom postupku (BiH).

51 Weber kolegijalnost smatra „sredstvom slabljenja vlasti“. - Pusić E. „*Nauka o upravi*“, op. cit., str. 142.

52 Blažević R., op. cit., str. 297.

53 Pusić E., „*Upravni sistemi*“, 4. izdanje, Narodne novine, Zagreb, 1988., str. 208.

54 „*Ono („kolektivno odlučivanje“ - prim.aut.) se primjenjuje i s aspekta svrsishodnosti da bi se poboljšala kvaliteta određenih odluka u uvjerenju da ‘više očiju više vidi’*“. - Pusić E. „*Nauka o upravi*“, op. cit., str. 141.

55 Blažević R., op.cit., str. 297.

56 Poznić B., „ *Glasanje o odluci u parničnom postupku*“, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, god. XLI, br. 1-2/1993, 1993., str. 193.

šenje sopstvenog obrazloženog stručnog mišljenja svakog od članova kolegijalnog organa o određenoj upravnoj stvari koja je predmet odlučivanja, kao i iznošenje razloga protiv eventualno drugačijeg mišljenja ostalih članova kolegijalnog organa⁵⁷. Uobičajno u kolektivnim organima prijedlog odluke priprema, obrazlaže i predlaže jedan od članova kolektivnog organa (član izvjestilac) dok se ostali članovi kolegijalnog organa, u pravilu, očituju u odnosu na taj prijedlog. Članovi kolegijalnog organa se mogu, ali i ne moraju složiti sa predloženim silogističkim zaključkom o osnovanosti zahtjeva koji je predmet odlučivanja (dispozitiv odluke) ili premisama na osnovu kojih je donijet (razlozi odluke)⁵⁸.

Kao što smo već rekli proces donošenja odluke se sastoji od dvije sukcesivne faze:(1) faze vijećanja i (2) faze glasanja. U fazi vijećanja član izvjestilac ukratko izlaže pravno relevantno činjenično stanje u konkretnoj upravnoj stvari, navodi relevantne pravne propise koji se mogu primjeniti te, konačno, predlaže odluku. Nakon toga članovi kolegijalnog organa počinju sa vijećanjem iznoseći svoja mišljenja i razloge za ista, odnosno razloge zašto se, eventualno, ne slažu sa mišljenjem drugih članova kolegijalnog organa. Tek nakon toga pristupa se glasanju. Treba istaći da prilikom glasanja član kolegijalnog

57 *Ibid.*

58 Silogizam predstavlja misaono-logički proces koji predstavlja najpoznatiji oblik deduktivnog zaključivanja. Prema Lukiću „pravni silogizam, kao strogo logički postupak obezbeđuje tačnu primenu normi. Naravno, uslov za to je da su prethodno ispravno rešena odgovarajuća pravna i činjenična pitanja“ (Lukić D. R., „Metodologija prava“, Naučna knjiga, Beograd, 1971., str. 222). Silogizam se sastoji se od tačno dvije premise i jedne konkluzije, pri čemu između premisa i konkluzije postoji nužna veza (Petrović G., „Logika“, 2. izdanje, Zavod za udžbenike, Beograd, 2011., str. 68-86). Konkluzija se ne izvodi samo iz jedne premise nego pretpostavlja postojanje dvije premise i pojavljuje se kao logična konsekvencija tih premisa (Petrović D., „Zaključci o bitnim činjenicama u parničnom postupku“, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, god. XII, br. 2-3, Beograd, 1964., str. 288). Specifičnost pravnog silogizma u odnosu na silogizam općenito je u specifičnom sadržaju premisa i konkluzije. Premisu maior pravnog silogizma čini pravno pravilo tj. norma, premisu minor čine pravno relevantne činjenice, dok konkluziju predstavlja dispozitiv pravnog akta.



organa nije vezan za mišljenje koje je zastupao u toku vijećanja. Navedeno ima smisla s obzirom na činjenicu da smisao vijećanja i jeste da se razmjene stavovi i mišljenja te da se na osnovu provedenog vijećanja donese najispravnija odluka.

Vijećanje i glasanje je tajno, kako bi se zadržao integritet procesa, ali i dignitet i jedinstvenost kolegijalnog organa. U pravilu, prvi glasa član izvjestilac, zatim ostali članovi, a na kraju predsjedavajući kolegijalnog organa. Odluka se u pravilu donosi većinom glasova članova. U pozitivnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine u postupcima donošenje upravnih akata od strane kolegijalnih organa postoje razlike u pogledu kvoruma potrebnog za odlučivanje te većine potrebne za donošenje odluke⁵⁹. I pored navedenih zakonom regulisanih pravila odlučivanja može se doći do situacija u kojima se ne može postići potrebna većina za donošenje odluka. Poseban izazov može stvoriti dio odredbe koji propisuje „*ako zakonom ili drugim propisima nije određena naročita većina*“ koja otvara mogućnost uvođenja strožijih uslova, a što sve može dovesti do problema u donošenju upravnih akata od strane kolegijalnih organa.

U teoriji su razmatrani različiti modaliteti prevazilaženja takvih situacija. Neki od modaliteta prevazilaženja ovog problema mogli bi biti (1) ponovno vijećanje i glasanje o istojupravnoj stvari, (2) dodavanje manjinskog glasa drugom mišljenju da bi se dobila potrebna većina, (3) eliminaciono glasanje po svim mišljenjima, (4) prihvatanje

59 Čl. 193. stav (2) Zakona o upravnom postupku (BiH) i čl. 200. st. (2) Zakona o upravnom postupku (FBiH) propisuju da u onim upravnim stvarima kada odlučuje kolegijalni organ, on može odlučivati onda kada je prisutno više od polovine članova kolegijalnog organa, s tim da se odluka donosi većinom glasova prisutnih članova, ako zakonom ili drugim propisima nije određena naročita većina, dok čl. 190. stav (2) Zakona o opštem upravnom postupku (RS) („Sl. glasnik RS“, br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18) propisuje da u onim situacijama kada o upravnoj stvari rješava kolegijalni organ rješenje se donosi većinom glasova ukupnog broja članova kolegijalnog organa, ne određujući se o kvorumu potrebnom za odlučivanje; S druge strane, Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BDBiH“, br. 48/11, 21/18 i 23/19) uopće ne reguliše pitanje donošenja upravnih akata u kolegijalnim organima.

mišljenja koje zastupa predsjedavajući kolegijalnog organa⁶⁰.

(1) Ponovno vijećanje i glasanje- podrazumjeva da se određena upravna stvar oko koje se prilikom prvog vijećanja i glasanja nije mogla postići potrebna saglasnost članova kolegijalnog organa ponovo raspravlja, obično nakon proteka određenog vremenskog perioda. Prije ponovnog vijećanja i glasanja član izvjestilac bi trebao pokušati da, na osnovu argumenata iznesenih u ranije provedenom vijećanju, prijedlog odluke uskladi sa mišljenjem i stavovima većine članova kolegijalnog organa. U slučaju da se odluka o upravnoj stvari donosi konsenzusom moguće je da se u ponovljenom vijećanju i glasanju umjesto konsenzusa traži apsolutna većina glasova članova kolegijalnog organa.

(2) Dodavanja manjinskog glasa nekom od mišljenja - može doći u situacijama kada se u kolegijalnom organu koje ima npr. pet članova formiraju tri različita prijedloga odluke, pri čemu član kolegijalnog organa koji je usamljen u svom mišljenju odlučuje da se prikloni jednom od dva preostala mišljenja. *Ratio* ovakvog načina prevazilaženja problema je u ideji da se manjina treba saglasiti sa (relativnom) većinom⁶¹.

(3) Eliminaciono glasanje - se ostvaruje kroz višefazno odlučivanje kod kojeg se kolegijalno tijelo očituje o dva mišljenja, pri čemu se o onom mišljenju koje je ostalo u manjini više ne glasa, dok se mišljenje koje je u tom glasanju dobilo većinu glasova stavlja na glasanje sa trećim mišljenjem. Time se postupkom eliminacije dolazi do većinskog mišljenja koje predstavlja odluku kolegijalnog organa.

(4) Prihvatanje stava predsjedavajućeg kolegijalnog organa - to su najčešće one situacije kada, iz različitih razloga (najčešće odsustvo jednog člana kolegijalnog organa), kolegijalni organ nije u mogućnosti da donese odluku u konkurenciji dva mišljenja. U takvim situacijama, kada oba prijedloga odluke imaju jednak broj glasova prednost se može dati onom mišljenju koje podržava predsjedavajući kolegijalnog organa.

Konačno, treba istaći da svaka odluka kolegijalnog organa, pa i ona koja je donesena većinom glasova, ima jednaku pravnu snagu i obavezuje i stranke i upravni organ na isti način kao i ona upravna

60 Poznić B., *op. cit.*, str. 194-197.

61 *Ibid*, str. 195.



odluka koja je donesena jednoglasno. Takva odluka je odluka upravnog organa i kao takva predstavlja volju organa, a ne pojedinačnih osoba koje su za nju glasale ili eventualno bile protiv nje.

6. Upravno odlučivanje u kolegijalnim organima u Bosni i Hercegovini

I u našem i u uporednom pravu broj kolegijalnih organa je razmjerno mali, ali su oni u određenim upravnim oblastima nužni. S obzirom na specifičnosti unutrašnje organizacije i načina funkcionisanja organa Bosne i Hercegovine, interesantno je razmotriti pitanje načina odlučivanja nekih od kolegijalnih organa na nivou Bosne i Hercegovine. Još jednom treba podsjetiti da je način odlučivanja kolegijalnih organa uređen odredbama Zakona o upravnom postupku na način da je propisano da se odluke donose natpolovičnom većinom prisutnih članova kolegijalnog organa. Kao primjeri kolegijalnih organa kod kojih dolazi do odstupanja u načinu odlučivanja u odnosu na opći princip utvrđen odredbama Zakona o upravnom postupku uzeti su: Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine, Žalbena vijeće pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Odbor državne službe za žalbe.

6.1. Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine

Poslove osiguranja zaštite tržišne konkurencije u Bosni i Hercegovini vrši Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine kao samostalni organ (uprave) sa statusom pravne osobe⁶². Ono je nadležno za osiguranje dosljedne primjene Zakona o konkurenciji na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine i ima isključivu nadležnost u odlučivanju o postojanju zabranjenog konkurentskog djelovanja na tržištu⁶³. Konkurencijsko vijeće je kolegijalni organ koji se sastoji od šest članova imenovanih na mandat od šest godina, sa mogućnošću još jednog po-

62 Čl. 20. i 21. Zakona o konkurenciji (BiH) („Sl. glasnik BiH“, br. 48/05, 76/07 i 80/09).

63 Čl. 21. st. (1) Zakona o konkurenciji (BiH).

novnog izbora⁶⁴. U cilju osiguravanja njihove nezavisnosti propisano je da mandat člana Konkurencijskog vijeća ne može prestati prije isteka propisanog roka, osim u posebno propisanim slučajevima⁶⁵. Članovi Konkurencijskog vijeća biraju se iz reda priznatih stručnjaka u odgovarajućoj oblasti, a imaju status jednak upravnim sudijama koji je nespojiv sa obavljanjem bilo koje direktne ili indirektno, stalne ili povremene funkcije, sa izuzetkom akademskih djelatnosti i rada u stručnim i naučnim tijelima⁶⁶.

Način izbora članova Konkurencijskog vijeća je vrlo neuobičajan. Naime, imenovanje članova Konkurencijskog vijeća provodi se na način da tri člana Konkurencijskog vijeća imenuje Vijeće ministara Bosne i Hercegovine (po jednog člana iz sva tri konstitutivna naroda), dva člana imenuje Vlada FBiH, a jednog člana Vlada RS⁶⁷. Predsjednik Konkurencijskog vijeća je *primus inter partes*kojeg imenuje Vijeće ministara, na prijedlog Konkurencijskog vijeća. On se imenuje iz reda članova Konkurencijskog vijeća na period od jedne godine, bez prava na ponovni izbor tokom mandata člana Konkurencijskog vijeća.

U pogledu odlučivanja zakonom je propisano da Konkurencijsko vijeće može punovažno odlučivati ako sjednici Konkurencijskog vijeća prisustvuje najmanje pet članova vijeća, dok se odluke donose većinom glasova prisutnih članova, s tim da za svaku odluku mora glasati najmanje po jedan član iz reda konstitutivnih naroda⁶⁸. Detaljnije, način rada, kao i druga pitanja vezana za rad i održavanje sjednica Konkurencijskog vijeća uređena su Poslovníkom o radu Konkurencijskog vijeća Bosne i Hercegovine⁶⁹. Dakle, posebnim zakonom (*lex specialis*) je propisano da Konkurencijsko vijeće odluke u upravnim postupcima može donositi relativnom, ali ipak kvalifikovanom većinom.

64 Čl. 22. Zakona o konkurenciji (BiH).

65 To su smrt člana, ostavka člana ili opoziva člana od strane samog Konkurencijskog vijeća i to zbog: vršenja nespojive funkcije, uzastopnog neopravdanog izostanka sa tri sjednice Konkurencijskog vijeća, te nesavjesnog, nemarnog i lošeg rada. - čl. 23. Zakona o konkurenciji (BiH).

66 Čl. 22. st. (2) Zakona o konkurenciji (BiH).

67 Čl. 22. st. (3) Zakona o konkurenciji (BiH).

68 Čl. 24. st. (1) i (2) Zakona o konkurenciji (BiH).

69 Poslovník o radu Konkurencijskog vijeća Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 18/06 i 63/21).

6.2. Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine

Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine osnovano je Zakonom o upravnom postupku (BiH) kao drugostepeni organ opće nadležnosti⁷⁰. Detaljnije nadležnosti Žalbenog vijeća su regulisane Odlukom o formiranju Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine⁷¹, koju je donijelo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine. Ono ima opću drugostepenu nadležnost, s obzirom da je nadležno za rješavanje po žalbama na sva prvostepena rješenja organa uprave Bosne i Hercegovine ukoliko posebnim zakonom odlučivanje po žalbi nije u nadležnosti nekog drugog organa.

Žalbeno vijeće ima tri člana koje imenuje Vijeće ministara na prijedlog ministra pravde⁷². Njihovo imenovanje se provodi u skladu sa odredbama Zakona o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine⁷³. Mandat članova Žalbenog vijeća je četiri godine, tokom kojih se na poziciji predsjedavajućeg Žalbenog vijeća rotiraju svakih osam mjeseci⁷⁴. Za člana Žalbenog vijeća može se imenovati diplomirani pravnik, koji mora imati najmanje pet godina radnog iskustva u radu u organima uprave, pravosuđu, advokaturi ili drugog relevantnog pravnog iskustva u struci i položen pravosudni ispit⁷⁵. U cilju osiguranja nezavisnosti i profesionalnosti rada Žalbenog vijeća propisane su situacije u kojima članu Žalbenog vijeća može prestati mandat i prije isteka perioda na koji je imenovan. To su situacije kada sam član podnese ostavku, kada je pravosnažno osuđen za krivično djelo na kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci, kada im je konačnom odlukom drugostepene disciplinske komisije izrečena mjera prestanka radnog odnosa(?!), kada trajno izgubi radnu sposobnost i kada ispuni

70 Čl. 215. Zakona o upravnom postupku (BiH).

71 Odluka o formiranju Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 75/18 i 20/19).

72 Čl. 3. st. (1) Odluke o formiranju Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

73 „Sl. glasnik BiH“, br. 7/03 i 37/03.

74 Čl. 3. st. (3) Odluke o formiranju Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

75 Čl. 5. Odluke o formiranju Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

uslove za odlazak u penziju⁷⁶.

Predsjedavajući Žalbenog vijeća rukovodi radom Žalbenog vijeća, zastupa i predstavlja Žalbena vijeće, saziva i predsjedava sjednicama Žalbenog vijeća, predlaže dnevni red, potpisuje odluke i druge akte iz nadležnosti Žalbenog vijeća o kojima su prethodno odlučili članovi Žalbenog vijeća, organizuje i osigurava zakonito i efikasno obavljanje poslova iz nadležnosti Žalbenog vijeća.

Ono što je za potrebe ovog rada interesantno jeste propisani način odlučivanja Žalbenog vijeća. Naime, Žalbena vijeće može zasjedati i donositi odluke ukoliko zasjedanju prisustvuju sva tri člana Žalbenog vijeća. Odluke se donose, u pravilu, jednoglasno⁷⁷. Ukoliko se ipak ne može postići saglasnost članova Žalbenog vijeća, na narednoj sjednici može se donijeti konačno rješenje uz najmanje dva glasa članova Žalbenog vijeća, s tim da jedan od dva većinska glasa mora biti glas predsjedavajućeg Žalbenog vijeća⁷⁸.

Dakle, Odlukom, a ne zakonom je propisano da odlukepo žalbama Žalbena vijeće u pravilu donosijednoglasno, a izuzetno kvalifikovanom većinom, koja obuhvata glas predsjedavajućeg Žalbenog vijeća. Za razliku od Konkurencijskog vijeća kod kojeg je poseban način odlučivanja uređen posebnim zakonom, u slučaju Žalbenog vijeća poseban način odlučivanja je uređen podzakonskim aktom. Analizirajući odredbe Zakona o upravnom postupku može se uočiti određena antinomija u samom zakonu s obzirom na činjenicu da je odredbom člana 2. izričito propisano da se pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu samo izuzetno, “*posebnim zakonom*”, urediti drugačije nego što su uređena ovim zakonom, dok je članom 193, stav (2) istog zakona propisano da kolegijalni organrješenje donosi većinom glasova prisutnih članova, ako zakonom “*ili drugim propisima*” nije određena naročita većina. Dakle, iako Zakon o upravnom postupku isključuje mogućnost uređenja pravila postupka (a način odlučivanja nesporno spada u pravila postupka), on istovremeno ostavlja mogućnost da se ovo pitanje uredi i “*drugim propisima*”.

76 Čl. 4. st. (3) Odluke o formiranju Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

77 Čl. 6. st. (1) i (2) Odluke o formiranju Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

78 Čl. 6. st. (3) Odluke o formiranju Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

6.3. Odbor državne službe za žalbe

Odbor državne službe za žalbe osnovan je Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine⁷⁹ kao drugostepeni organ nadležan za razmatranje svih konačnih odluka, preduzetih ili propuštenih radnji institucija Bosne i Hercegovine ili Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine koje se odnose na status državnih službenika na nivou Bosne i Hercegovine⁸⁰. Detaljnije nadležnosti Odbora državne službe za žalbe su regulisane Odlukom o osnivanju Odbora državne službe za žalbe⁸¹, koju je donijelo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine.

Odredbama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Odbora državne službe za žalbe⁸² i Poslovnika o radu Odbora državne službe za žalbe⁸³ propisano je da se rad Odbora odvija u vijeću koje čine svi članovi Odbora⁸⁴ te da se sjednica vijeća može održati samo ako su na njoj prisutna sva tri člana⁸⁵. Izuzetno, ukoliko jedan član Odbora iz opravdanih razloga ne može fizički prisustvovati sjednici „*njegovo učesće u glasanju pri donošenju odluka se obezbjeđuje telekomunikacionim sistemima s tim da naknadno potpisuje zapisnik o vijećanju*“⁸⁶. Odluke se donose konsenzusom članova Odbora⁸⁷. Nisu regulisane situacije

79 Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17)

80 Čl. 63. st. (1) Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.

81 Odluka o osnivanju Odbora državne službe za žalbe („Sl. glasnik BiH“, br. 16/02 i 1/04).

82 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Odbora državne službe za žalbe, br. 01-13/04 od 18.04.2004. godine

83 Poslovnik o radu Odbora državne službe za žalbe, br. 8-06/03 od 09.10.2003. godine

84 Čl. 8. Poslovnika o radu Odbora državne službe za žalbe i čl. 8. st. (1) Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Odbora državne službe za žalbe.

85 Čl. 10. st. (4) Poslovnika o radu Odbora državne službe za žalbe.

86 *Ibid.*

87 Čl. 12. st. (1) Poslovnika o radu Odbora državne službe za žalbe i čl. 8. st. (3) Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Odbora

kako će Odbor državne službe za žalbe postupati u slučaju ukoliko se o određenom upravnom pitanju ne može postići saglasnost.

Dakle, slično kao i kod Žalbenog vijeća kvorum i potrebna većina za odlučivanje su regulisani podzakonskim aktom. U tom kontekstu odluke Odbora državne službe za žalbe podrazumjevaju jednoglasnost svih članova Odbora državne službe za žalbe.

6.4. Upravno-pravni izazovi i mogućnosti njihovog prevazilaženja

Dakle, u svakoj od navedenih institucija postoje određene različitosti u pogledu načina i postupka donošenja odluka u upravnim stvarima, međutim, zajedničko im je to da u svima dolazi do odstupanja od općeg pravila zadonošenje odluka u kolektivnim organima - većinskog odlučivanja. Zajedničko im je to da se u navedenim situacijama traži određena kvalifikovana većina, s tim da nisu obrazloženi objektivni razlozi za takvo pravno regulisanje, odnosno, nisu ostavljeni adekvatni mehanizmi zaštite stranke u slučaju nemogućnosti postizanja tražene većine. Time stranka ostaje pravno nezaštićena i dolazi u specifičnu, nestandardnu situaciju „šutnje uprave“. U takvim situacijama upravni organ je poduzimao potrebne procesne radnje, ali nije bio u stanju odlučiti o zahtjevu.

U kontekstu upravnog odlučivanja, poseban problem predstavljaju one situacije u kojima i pored činjenice da postoji većina, odluka ne može biti donijeta. Naime, moguće je da se i pored postojanja saglasnosti apsolutne većine članova nadležnog drugostepenog organa o zahtjevu stranke ne bude odlučeno. U toj situaciji o zahtjevu nije odlučeno, odnosno zahtjev nije niti usvojen, niti odbijen. Cijenimo da ne postoje upravno-pravni razlozi da se za donošenje određene odluke u upravnoj stvari traži specifična etnička pripadnost (Konkurencijsko vijeće), glas predsjedavajućeg (Žalbeno vijeće) ili jednoglasnost svih članova (Odbor državne službe za žalbe).

Kao jedan od modaliteta prevazilaženja ovih netipičnih situacija kada ne postoji mogućnost donošenja upravnog akta zbog nemogućnosti donošenja odluke zasigurno jeste i mogućnost primjene

državne službe za žalbe.

instituta podnošenja tužbe, odnosno pokretanja uspravnog spora zbog šutnje uprave. Naime, Zakon o upravnim sporovima propisuje kao pravilo da se upravni spor može pokrenuti samo protiv konačnih upravnih akata, dok je kao izuzetak propisano da se upravni spor može, pod određenim uslovima, pokrenuti i kada se radi o šutnji uprave (administrativna šutnja)⁸⁸.

Naime, ukoliko drugostepeni organ u roku od 30 dana (ili u posebnim propisom određenom kraćem roku) ne donese rješenje po žalbi stranke protiv prvostepenog rješenja, a ne donese ga ni u daljem roku od sedam dana po pismenom traženju, stranka ima pravo pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena⁸⁹. Takav slučaj bi mogao biti kod eventualnog nepostupanja Žalbenog vijeća, odnosno Odbora državne službe za žalbe. Na isti način stranka može postupiti i u slučaju kada po njenom zahtjevu prvostepeni organ u upravnom postupku nije donio rješenje protiv čijeg akta zakonom nije dozvoljena žalba⁹⁰. Takav slučaj bi mogao biti kod eventualno nepostupanja Konkurencijskog vijeća.

Nažalost, nerijetko se ovi instituti koriste da bi se blokirali procesi donošenja društveno značajnih odluka u upravnim stvarima. Sudskom intervencijom u ovakvim situacijama koja bi se očitovala donošenjem meritornih odluka u sporu pune jurisdikcije bi se moglo prevazići ovo neosnovano i besmisleno lišavanje stranke njenih osnovnih prava u upravnom postupku. Ukoliko bi navedeni organi bili svjesni da će, ukoliko sami ne mogu postići saglasnost, odluku donijeti Sud Bosne i Hercegovine u sporu pune jurisdikcije, vjerovatno bi odustali ili barem značajno smanjili broj slučajeva u kojima ne donose upravne odluke. Takvo aktivno postupanje Suda Bosne i Hercegovine bi u potpunosti bilo u skladu sa postojećom legislativom, a u značajnoj mjeri bi doprinjelo uspostavljanju pravne sigurnosti u upravnim postupcima koji se vode pred ovim kolegijalnim organima.

88 Čl. 9. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10).

89 Čl. 21. st. (1) Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine.

90 Čl. 21. st. (2) Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine.

7. Zaključak

U upravnom postupku upravni organi, u okviru i na osnovu pozitivnih pravnih propisa, odlučuju o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranaka, kao njihovom subjektivnom pravu. Kako pravni propisi na osnovu kojih upravni organi odlučuju predstavljaju normirani javni interes tako možemo reći da se u upravnom postupku riješava kolizija između normiranog javnog interesa i subjektivnog prava, odnosno interesa stranke. Iz tog razloga odlučivanje u upravnom postupku spada među najznačajnija pitanja upravnog prava i upravne nauke. Međutim, razmatranju ovog pitanja se nije posvetila dužna pažnja.

Odlučivanje predstavlja izbor između više alternativa koje imaju određene posljedice u odnosu na interese donosioca odluke, odnosno, ono predstavlja proces i akt izbora između više mogućih opcija u određenoj situaciji. To je složen, dinamičan i sekvencijalan proces razmišljanja i prosuđivanja koji ima svoja pravila i tok, a koji se okončava donošenjem odluke. U upravnom postupku upravni akt koji se donosi kao rezultat provedenog upravnog postupka predstavlja istovremeno i rezultat postupka odlučivanja.

U ovom radu razmatrali smo proces upravnog odlučivanja u kojem učestvuje više subjekata, odnosno u kojem egzistira množina volja. Upravni postupci u kojima do izražaja dolazi množina volja se dijele na: upravne postupke koji se okončavaju donošenjem složenih (zbirnih) upravnih akata, i upravne postupke u kojima odluke donosi kolegijalni organ. U teoriji je mnogo češće i detaljnije razmatrano pitanje učesća različitih organa u donošenju složenog upravnog akta, dok su pitanja odlučivanja kolegijalnih organa ostala uglavnom nerazmatrana. U oba navedena slučaja u donošenju upravnih akata učestvuje više osoba koje svoju individualnu, pojedinačnu volju stapaju u volju organa.

Složeni upravni akti su izuzeci, koji se mogu donositi onda kada je to određeno zakonom ili na zakonu zasnovanom propisu. Za njihov nastanak je potrebna saradnja dva ili više upravnih organa. Zbog njihove pravne prirode i složenog karaktera potrebno je da pravna norma precizno definiše uslove pod kojima se saradnja tih organa odvija, odnosno odredi uloge (prava i obaveze) koje upravni organi imaju u postupku donošenja tih upravnih akata. Upravni organi u proce-

su stvaranja složenih upravnih akata nemaju uvijek istu ulogu, jer je moguće da o istom pitanju (1) svi uključeni upravni organi zajednički odlučuju (jednaka uloga), odnosno da (2) jedan organ daje svoju saglasnost, potvrdu, odobrenje ili mišljenje na odluku drugog organa (nejednaka uloga). Organi imaju jednaku ulogu prilikom zajedničkog odlučivanja, dok nejednaku ulogu imaju u slučajevima: donošenja složenog upravnog akta od strane jednog upravnog organa uz prethodnu saglasnost drugog organa; donošenja složenog upravnog akta uz (naknadnu) saglasnost drugog organa; te donošenja složenog upravnog akta po pribavljenom mišljenju drugog organa.

Kod kolegijalnih organa upravljanja ovlaštenja i obaveze rukovodioca, uključujući i pravo upravnog odlučivanja, „disperzirana“ su među članovima kolegijalnog organa. U kolegijalnim organima pravo odlučivanja i donošenja upravnih akata ne pripada pojedincu, nego grupi osoba, koje zajednički odlučuju i donose upravni akt. Svi članovi kolegijalnog organa imaju istu ulogu, prava i odgovornosti, s tim da se najčešće imenuje predsjedavajući kolegijalnog organa kao primus inter pares (prvi među jednakima), čija su ovlaštenja vezana prevashodno za organizaciono funkcionisanje kolegijalnog organa, zakazivanje i vođenje sjednica, potpisivanje akata i sl. Odluke u kolektivnim organima najčešće predstavljaju stanovište većine članova tog organa. Proces donošenja odluke se sastoji od dvije sukcesivne faze: (1) faze vijećanja i (2) faze glasanja. U fazi vijećanja član izvjestilac ukratko izlaže pravno relevantno činjenično stanje u konkretnoj upravnoj stvari, navodi relevantne pravne propise koji se mogu primjeniti te, konačno, predlaže odluku. Nakon toga članovi kolegijalnog organa počinju sa vijećanjem iznoseći svoja mišljenja i razloge za ista, odnosno razloge zašto se, eventualno, ne slažu sa mišljenjem drugih članova kolegijalnog organa. Tek nakon toga pristupa se glasanju. U pravilu kolegijalni organ odluke u upravnom postupku donosi većinom glasova članova. Iako je u pozitivnom pravu Bosne i Hercegovine, odredbama Zakona o upravnom postupku, uređeno da je za donošenje odluke u kolegijalnom organu potrebna natpolovična većina prisutnih članova, ipak u određenom broju slučajeva se neopravdano odstupaju u odnosu na opći princip. U analiziranim situacijama umjesto natpolovične većine prisutnih članova kolegijalnog organa zahtjeva se određena kvalifikovana većina. To i ne bi bilo sporno da su obrazloženi objektivni razlozi za takvo pravno regulisanje, od-

nosno, da su ostavljeni adekvatni mehanizmi zaštite stranke u slučaju nemogućnosti postizanja tražene većine. Zbog nepostojanja adekvatnih mehanizama prevazilaženja potencijalne šutnje uprave stranka biva pravno nezaštićena. Jedan od modaliteta prevazilaženja ovih netipičnih situacija kada ne postoji mogućnost donošenja upravnog akta zbog nemogućnosti postizanja potrebne kvalifikovane većine za donošenje odluke zasigurno je institut pokretanja uspravnog spora zbog šutnje uprave. Sudskom intervencijom kroz donošenje odluka u sporu pune jurisdikcije bi se moglo prevazići ovo neosnovano lišavanje stranke njenih osnovnih prava u upravnom postupku.



LITERATURA

1. Blažević Robert (2010), *Upravna znanost*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb;
2. Borković Ivo (2002), *Upravno pravo*, 7. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb;
3. Davinić Aleksandar (1955), Pravno sredstvo protiv zbirnog upravnog akta, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1/55.
4. Dedić Sead (2001), *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, Magistrat, Bihać-Sarajevo.
5. Đerđa Dario (2012), Pravila upravnog postupka u europskom pravu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol 33, no.1;
6. Hasanbegović Jasminka (1996), O pravnom silogizmu, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. XLIV, br. 2-3;
7. Kamarić Mustafa, Festić Ibrahim (2004), *Upravno pravo - Opšti dio*, 3. izmjenjeno izdanje, Magistrat, Sarajevo;
8. Kovač Polonca (2011), Šutnja uprave između teorije i prakse u Sloveniji, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 32, br. 2;
9. Krijan Pero (2002), *Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine sa sudskom praksom*, Privredna štampa, Sarajevo;
10. Lilić Stevan (2016), *Edukacija voditelja upravnih postupaka i inspektora u Bosni i Hercegovini: Materijali sa provedene obuke sa modelima obrazaca za praktičnu primjenu*, Sarajevo-Banja Luka;
11. Lukić D. Radomir (1971), *Metodologija prava*, Naučna knjiga, Beograd;
12. Menger Mariza (2019), *Teorija odlučivanja Herberta Simona: decizionistički pristup organizaciji*, Politička misao, god. 56, br. 2;
13. Milosavljević Bogoljub (2017), *Upravno pravo*, 6. izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd;

14. Perko-Šeparović Inge (1975), *Teorija organizacije*, Školska knjiga, Zagreb;
15. Petrović Dragoljub (1964), Zaključci o bitnim činjenicama u parničnom postupku, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. XII, br. 2-3;
16. Petrović Gajo (2011), *Logika*, 2. izdanje, Zavod za udžbenike, Beograd;
17. Poznić Borivoje (1993), Glasanje o odluci u parničnom postupku, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. XLI, br. 1-2/1993;
18. Pusić Eugen (2002), *Nauka o upravi*, XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb;
19. Pusić Eugen (1980), Samoupravljanje i odlučivanje, *Rad Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti*, Razred za društvene znanosti, knjiga 19, Zagreb;
20. Pusić Eugen i dr. (1988), *Upravni sistemi*, 4. izdanje, Narodne novine, Zagreb;
21. Stjepanović Nikola (1954), *Administrativno pravo FNRJ – Opšti deo*, Naučna knjiga, Beograd;
22. Tipurić Darko, Pavić Ivana (2012), Naturalistički pristup odlučivanju: Teorija slika, *Sarajevo Business and Economics Review*, br. 32;
23. Tomić Zoran (2020), Množina volja kod nastanka upravnog akta, *Pravo i privreda*, br. 2/2020;
24. Ule Andrej (2009), Collective Decision making as the Actualization of Decision Potential, *Interdisciplinary Description of Complex Systems*, vol. 7, no. 2;
25. Uzelac Alan (1997), *Istina u sudskom postupku*, Pravni fakultet, Zavod za građanskopravne znanosti i obiteljsko pravo, Zagreb.

INFLUENCES OF PLURAL WILLS ON THE ORIGIN OF AN ADMINISTRATIVE ACT

Emir Mehmedović, PhD, Assistant Professor
Faculty for Administration, University of Sarajevo
e-mail: emir.mehmedovic@fu.unsa.ba

Selma Stojanović, MA
Ministry of Foreign Affairs, Bosnia and Herzegovina
e-mail: selma.stojanovic@mfa.gov.ba

Summary

In this paper, the authors consider the issue of the influence of the will of two or more different entities in administrative decision-making and the emergence of an administrative act. Namely, administrative bodies and institutions with public authorizations directly apply the regulations when deciding on the rights, obligations and legal interests of natural persons, legal entities or other parties in administrative matters in administrative proceedings. These bodies are obliged to conduct administrative proceedings and make decisions independently, within the powers determined by law and bylaws based on law. This procedure is led and authorized officials make decisions in a specific body. The authorized official of the body responsible for conducting the administrative procedure independently determines the facts and circumstances, and based on such established facts and circumstances applies the regulations to the specific case. As a rule, the administrative procedure is carried out and the decision is made by an individual, be it the head of the administrative body or another official who is specially authorized to do so. Rarely, administrative proceedings are conducted and administrative decisions are made by (1) two or more administrative bodies, or (2) several persons in one administrative body. In the first case, it is about the adoption of complex (collective) administrative acts, and in the second about the procedure of administrative decision-making of collegial bodies. In both cases, the result of the administrative procedure is one, single administrative act which is the product of decision-making of a larger number of subjects. It is a specific result of a multitude of wills (either different administrative bodies, or different authorized officials) that are translated into one, single act. Such a single administrative act represents the will of the administrative body, not the persons who passed it. The process of creating such an administrative act, in addition to the standard processes of logical reasoning, necessarily requires an additional phase of

harmonization of individual understandings of the specific (legal) situation by members of the collegial body and the phase of adopting a joint administrative act.

Key words: *administrative procedure, administrative bodies, complex administrative act, collegial body, plural will, legal syllogism*