

Nurko Pobrić*

Pravni status gradonačelnika Grada Mostara poslije isteka mandata

Sadržaj

1. Uvodne napomene
2. Funkcioniranje „sadašnjeg gradonačelnika“ Grada Mostara
3. Zaključak

1. Uvodne napomene

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je svojom odlukom broj: U-9/09 od 26. 11. 2010. godine¹ utvrdio da određeni članovi Izbornog zakona Bosne i Hercegovine², nisu u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, kao i određene odredbe Statuta Grada Mostara³. Ove odredbe (i Izbornog zakona BiH i Statuta Grada Mostara) odnose se na postupak izbora vijećnika u Gradsko vijeće Grada Mostara. Stručnoj i općoj publici je poznato da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije još izvršila navedenu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, pa zbog toga ni izbori za Gradsko vijeće Grada Mostara nisu održani u protekla dva ciklusa lokalnih izbora u Bosni i Hercegovini. Stoga, Grad Mostar više od osam godina „funkcionira“ bez Gradskog vijeća.⁴

U javnosti, općoj, političkoj i pravničkoj, prihvaćen je stav da istekom mandata „staro“ Gradsko vijeće nije moglo nastaviti s radom. Međutim, sasvim u drugom planu i bez posebnog interesa, ostao je „u sjeni“ problem isteka mandata gradonačelniku Grada Mostara. Naime, osobi koja sada „vrši funkciju“ gradonačelnika Grada Mostara istekao je četvorogodišnji mandat, jer je gradonačelnika Grada Mostara izabralo Gradsko vijeće na sjednici održanoj dana 18. decembra 2009. godine.⁵ Ako Gradsko vijeće po isteku mandata nije moglo nastaviti s radom, onda se, *po logici stvari i analogno statusu Gradskog vijeća*, u istoj pravnoj situaciji nalazi i gradonačelnik: on također poslije isteka mandata ne smije obnašati dužnost načelnika i vršiti ovlaštenja koja ima na osnovu ustava, zakona i statuta Grada Mostara.

* Autor je doktor pravnih nauka i sudija Kantonalnog suda Mostar.

¹ Sl. gl. BiH 48/11.

² Sl. gl. BiH 23/01, 7/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 32/07, 33/08 i 37/08.

³ Sl. gl. Grada Mostara 4/04.

⁴ O utjecaju Odluke Ustavnog suda BiH na izbor vijećnika u Gradsko vijeće Grada Mostara, usp. N. Pobrić, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine - utjecaj na izbor vijećnika u Gradsko vijeće Grada Mostara, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 13/2013, ss. 9-12.

⁵ Odluka o izboru gradonačelnika Grada Mostara, Sl. gl. Grada Mostara 10/09.

No situacija je u praksi drugačija. U nastavku ću je opisati i „analizirati“ samo u osnovnim crtama.

2. Funkcioniranje „sadašnjeg gradonačelnika“ Grada Mostara

Faktički, gradonačelnik Grada Mostara postoji i on obavlja „svoje funkcije“, a pri tome, razumljivo, donosi i određene akte. Kako se može odrediti status sadašnjeg, funkcionirajućeg gradonačelnika Grada Mostara i kakva je priroda akata koje on donosi?

Budući da je gradonačelniku istekao mandat, a da on faktički obavlja funkciju gradonačelnika, *njegov status je „uzurpatorski“*. Drugim riječima, on je „uzurpirao“ ovlaštenja gradonačelnika, a akti koje donosi mogu se pravno kvalificirati kao *nepostojeći* upravni (i ostali) akti.

Uzurpacija vlasti (lat. *uzurpatio*, prisvajanje, samovlasno, odnosno protivzakonito prisvajanje ovlaštenja) ona predstavlja flagrantnu povredu propisa o nadležnosti. To bi se moglo usporediti sa situacijom u kojoj nekom u organizaciji javne vlasti opozivom, *istekom mandata* ili na neki drugi način prestane „titulus vladanja“. Jedna od rezultanti djelovanja „uzurpatora“ je nastajanje upravnih akata koji pravno ne postoje (*nepostojeći akti*).⁶

Pošto se gradonačelnik Grada Mostara, već duže vrijeme nalazi u statusu uzurpacije ovlaštenja, odnosno flagrante povreda pravnih propisa, potrebno je još nešto reći o nepostojećim upravnim aktima, koji, po prirodi stvari, prate uzurpaciju ovlaštenja. „Pod pravno nepostojećim upravnim aktom valja razumeti onaj kod kojeg nisu ostvarene ni elementarne pretpostavke njegovog pravnog nastanka uopšte. U suštini, posredi je vanpravni akt koji je sasvim nesposoban da proizvodi bilo kakva pravna dejstva“.⁷ Zbog naznačene karakteristike nepostojećeg akta, slijedilo bi i pravno pravilo – „da niko nije dužan pokoravati se takvom aktu.“ Ali, zbog svoje faktičke, ali lažno pravne egzistencije, taj akt je dvostruko interesantan: a) sa stajališta pravne sigurnosti - javnog eliminiranja svake sumnje u njegovu pravnu beznačajnost i b) sa stajališta odgovornosti njegovog donosioca. Za razliku od ništavih akata, koji bar privremeno postoje (do proglašenja ništavim), pravno nepostojeći akti ni privremeno, a često ni prividno, ne dobijaju formu prava (pravni oblik), mada i kod njih izvjesno djelovanje realno postoji.⁸

U svakom konkretnom slučaju pravne sigurnosti i princip izvjesnosti pretpostavljaju „*javnopravno izjašnjenje*“ u pogledu nepostojećih akata. Međutim, po sebi je kontradiktorno prvo utvrditi da akt ne postoji, a onda priznati upravi ovlaštenje (ili nekom drugom organu) da taj akt „povuče“. U tom pogledu postoje i drukčija stanovišta: „da nije potrebna nikakva aktivnost javnog organa da konstatuje da nema upravnog akta nego se ovakvi akti jednostavno mogu ignorisati bez pravnih posljedica.“⁹ Čini se da je prihvatljivije stajalište „da ako se pojavi nepostojeći upravni akt, takav akt bi, zbog interesa pravne sigurnosti, trebao da bude oglašen

⁶ U francuskom pravu, sedamdesetih godina prethodnog stoljeća, prihvaćen je stav o postojanju kategorije *nepostojećeg upravnog akta*. Pravno nepostojanje akta, ne znači da taj akt faktički ne postoji, pa da čak može proizvoditi posljedice, odnosno da može doći i do njegovog izvršenja. U tom slučaju može uslijediti obaveza države (javne vlasti) na naknadu štete. Detaljnije V. Ivančević, *Institucije upravnog prava*, Zagreb 1983, ss. 134 i 135.

⁷ Z. R. Tomić, *Upravno pravo*, Beograd 1998, s. 313.

⁸ U bosanskohercegovačkom pravu ne postoje propisi o nepostojećim upravnim aktima. Postoje propisi o ništavim upravnim aktima. Usp. npr. čl. 264 Zakona o upravnom postupku F BiH, *Sl. nov. F BiH 2/98 i 48/99*.

⁹ M. Kamarić/I. Festić, *Upravno pravo*, Sarajevo 1999, s. 175.

nepostojećim.“¹⁰ „Povlačenje“ upravnog akta može se opravdati kao onemogućavanje da se takav akt izvrši i da ne dođe do odgovornosti za nastalu štetu. To opravdava „deklariranje nepostojećeg akta, s tim što to ne bi činio donositelj akta, već upravni sud i to na neizravan način - tako što bi tužbu odbacivao, jer ne bi bilo objekta za poništavanje, dajući s tim tužitelju zadovoljštinu, kao da je upravni akt poništen.“¹¹ Slično ističe i u francuska doktrina upravnog prava. „Kada Državni savet smatra da je neki akt nepostojeći, umesto da ga kvalifikuje kao nezakonit i da ga poništi, on deklarise da je ništav i bez ikakvog efekta ili da je ništav i da nije ni nastao. Ovo je nebitna razlika, samo jedan način spoljne manifestacije da bi se pokazalo da Državni savet smatra akt nepostojećim“.¹²

Sadašnji „faktički gradonačelnik“ Grada Mostara, ipak nije sam (bez ikakvog ovlaštenja) poslije isteka mandata donosio budžet Grada. Budžet Grada Mostara, prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine i Statutu Grada, donosi Gradsko vijeće. Budžet Grada Mostara u navedenom (izvanmandatnom) periodu, prema odredbama Zakona o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine, izuzetno i isključivo u svrhu finansiranja Grada Mostara kao i Odluku o izvršenju Budžeta donosio je gradonačelnik Grada Mostara, uz „saglasnost načelnika za finansije Grada.“¹³ Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, suprotno odredbama člana VI.1.(4)c u vezi sa članom VI.C.2) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ovlastio je gradonačelnika Grada Mostara, kome je istekao mandat (a to nije mogao i da gradonačelniku nije istekao mandat), da uz saglasnost načelnika za finansije Grada donosi budžet Grada Mostara.

3. Zaključak

Gradonačelniku Grada Mostara istekao je mandat, pa analogno nemogućnosti funkcioniranja Gradskog vijeća kome je takođe istekao mandat, sadašnji „de facto“ gradonačelnik ne može vršiti funkciju gradonačelnika, koju bi inače mogao vršiti da mu mandat još traje. On navedenu funkciju trenutno vrši faktički, na osnovu „uzurpacije ovlaštenja“ i pri tome donosi brojne *nepostojeće akte*. On je sam sebi produžio mandat, moguće i uz tzv. političku, izričitu ili prećutnu saglasnost. Takav, bespravni status „faktičkog“ gradonačelnika Grada Mostara, ojačao je i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine Zakonom o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine. Moglo bi se reći da se u Gradu Mostaru i u vezi Grada Mostara uspostavlja svojevrsan oblik ponašanja javne vlasti, koji je sličan ustavnom običaju *contra constitutionem* (*contra legem*), a osnovno pravilo tog nastajućeg običaja je da se postupa suprotno ustavu i zakonu, kada se to po principu političke cjelishodnosti (i moći koju imaš) ocijeni korisnim.

¹⁰ B. Milosavljević, *Upravno pravo*, Beograd 2008, s. 175.

¹¹ B. Babac, O zasadima učenja o pogrješnosti upravnog akta, *Pravni vijesnik*, Osijek 1-2/2002, s. 29.

¹² G. Breban, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd-Podgorica 2002, s. 222.

¹³ Usp. čl. 105c Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Sl. nov. F BiH* 8/16.