O SLOŽENIM ILI KOMPLEKSNIM (ZBIRNIM) PRAVNIM AKTIMA

Pod složenim ili kompleksnim pravnim aktima podrazumevaju se pravni akti koji se donose saradnjom dva ili više pravnih subjekata, ovlašćenih na donošenja pravnih akata.

Pravni akti, s obzirom na karakter norme koju sadrže, kao što je poznato, mogu se podeliti na pojedinačne (individualne) ili opšte pravne akte. Stoga se i složeni ili kompleksni pravni akti mogu podeliti na pojedinačne (individualne) i opšte složene pravne akte, zavisno od činjenice da li sadrže pojedinačnu ili opštu normu.

Mi ćemo se najpre u svom izlaganju zadržati na pojedinačnim (individualnim) složenim (kompleksnim) pravnim aktima, a zatim ćemo istaći i karakteristike opštih složenih (kompleksnih) pravnih akata.

ODELJAK 1: Pojedinačni (individualni) složeni pravni akti

U okviru grupe pojedinačnih (individualnih) pravnih akata razlikuju se više vrsta, a što zavisi od karaktera društvenih odnosa koje regulišu. Tako se mogu razlikovati: a) upravni akti odnosno rešenja u upravnom postupku; b) pojedinačni akti o statusnim promenama radnih organizacija (uglavnom ustanova) koji podležu saglasnosti (odobrenju i sl.) osnivača ili nadležnog organa društveno-političke zajednice; c) pojedinačni akti koji se donose u oblasti radnih odnosa; d) eventualno druge vrste pojedinačnih pravnih akata.

I. SLOŽENI (KOMPLEKSNI) UPRAVNI AKTI

Složeni (kompleksni) upravni akti u stvari se sastoje od dva ili više akata, zbog čega se oni nazivaju i zbirnim upravnim aktima.

Međutim, postoji i gledište[1], po kome se pod složenim upravnim aktima podrazumevaju i upravni akti, koji ustvari sadrže dve ili više

[1] W. Jellinek: Verwaltungsrecht, 1928 god. str. 252 i dalje.

vrsta upravnih akata. Po ovom gledištu, moguće su različite kombinacije: zabrana sa zapovešću, dozvola sa zabranom, zapovest sa dozvolom i dr. Po mišljenju istog autora[2] pod složenim upravnim aktom se mogu shvatiti i akti koji sadrže pojedine dodatke (uslov, rok, nalog, pridržaj opoziva i sl.). Na primer, moguće je upravnim aktom dati dozvolu za obavljanje neke delatnosti uz postavljanje dodatka pridržaja opoziva. Ovo je moguće kod upravnih akata koji se donose na osnovu slobodne ocene[3].

Otto Mayer[4] je takođe isticao mogućnost donošenja složenih upravnih akata kod kojih se pojavljuje zabrana sa dozvolom. Tako se, smatra Mayer, prema Zakonu o radnjama upravnim aktom može izvršiti oslobođenje od zabrane putem davanja dozvole.

Mogu se razlikovati više oblika složenih upravnih akata, a što zavisi od različitih oblika saradnje organa koji učestvuju u njihovom donošenju. Tako se mogu razlikovati, upravni akti, kod kojih upravna stvar ima dve različite strane, s tim da o toj upravnoj stvari moraju rešavati dva različita organa[5]. Međutim, ima i takvih složenih upravnih akata, kod kojih se saradnja dva ili više organa sastoji u tome, što je samo jedan organ ovlašćen da donese upravni akt, dok su drugi organi ovlašćeni samo da daju mišljenje, saglasnost, predlog, odobrenje, potvrdu i slično na upravni akt koji donosi ovlašćeni organ.

Razlika između prvog i drugog slučaja je u tome, što su u prvom slučaju dva organa ovlašćena da svaki od njih donese upravni akt o istoj upravnoj stvari, s tim da se ovi organi sporazumeju o tome, koji će od njih izdati stranci upravni akt. U takvom slučaju mora biti naveden akt drugog organa.

Ističe se i mogućnost[6] da u ovakvom slučaju oba organa mogu upravni akt doneti zajednički, a može ga doneti jedan uz prethodnu saglasnost drugog organa (na primer, tako se može postupiti pri sticanju državljanstva naturalizacijom, s obzirom da se ovde radi o saveznom i republičkom državljanstvu).

SLOŽENI UPRAVNI AKTI PO ZAKONU O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

Prema Zakonu o opštem upravnom postupku (čl. 203 i 204) mogu se razlikovati više oblika složenih rešenja, što zavisi od različitih oblika saradnje organa koji učestvuju u njihovom donošenju.

(A) Vrste složenih rešenja

1. Donošenje rešenja od strane dvaju ili više organa

Zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu može biti

---

[2] W. Jellinek, cit. delo, str. 283.

[3] Napominjemo da u našem pravu donošenje upravnog akta uz pridržaj opoziva nije moguće, s obzirom na odredbu čl. 11 Zakona o opštem upravnom postupku.

[4] O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht, 3 izdanje, I knj. str. 239.

[5] H. Peters: Verwaltung, 1949, str. 30.

[6] Dr Ivo Krbek: Upravni akt, 1957, str. 33.

određeno da o jednoj stvari rešavaju dva ili više organa. U takvom slučaju svaki je od njih dužan da donese rešenje o toj stvari, a zatim su ti organi dužni da se sporazumeju o tome koji će od njih izdati rešenje. U tom slučaju u rešenju mora biti naveden akt drugog organa (čl. 203).

Tako, na primer, ako bi zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu bilo određeno da rešenje donese sporazumno republički sekretar za finansije i republički sekretar za unutrašnje poslove, oba će ova organa doneti svaki posebno rešenje, a zatim će se sporazumeti da samo jedan od njih izda rešenje. U ovom slučaju u rešenju (po pravilu u uvodu rešenja) mora se navesti akt drugog organa kojim je ovaj pristao da rešenje određenog sadržaja izda prvi organ. U slučaju ako se ovi organi ne sporazumeju u pogledu pitanja koje je predmet rešavanja, organ kome se stranka obratila, doneće negativno rešenje. Ako se tako rešenje donosi po službenoj dužnosti, ono se neće moći doneti.

Takav slučaj postojaće i onda kad skupštine dveju opština imaju jednu zajedničku službu, pa je potrebno postaviti radnike u toj službi. Nadležni organi tih skupština donose posebna rešenja o postavljenju radnika, a zatim će se sporazumeti koji će od njih biti nadležan za donošenje rešenja o postavljenju i o drugim pitanjima u vezi s radom ovih radnika.

Upravni spor može se pokrenuti protiv rešenja organa koji je izdao rešenje (pod uslovom da se protiv takvog rešenja može pokrenuti upravni spor po odredbama Zakona o upravnim sporovima).

2. Donošenje rešenja uz prethodnu saglasnost drugog organa

Zakonom ili na zakonu zasnovanom propisu može biti određeno da rešenje donosi jedan organ uz prethodnu saglasnost drugog organa (čl. 204, st. 1.). U tom slučaju se rešenje donosi pošto je drugi organ dao prethodnu saglasnost. Organ koji je nadležan da izda rešenje dužan je da organu čiju prethodnu saglasnost pribavlja dostavi posebnim aktom osnovne elemente rešenja koje namerava da donese. Organ nadležan za davanje saglasnosti izvestiće posebnim aktom organ naodležan za donošenje rešenja o tome da li daje ili odbija saglasnost.

Da se ne bi odugovlačilo sa donošenjem rešenja, ZUP je predvideo (st. 5. čl. 204) da je drugi organ dužan da u roku od mesec dana dâ ili odbije saglasnost, ako posebnim propisom nije određen kraći ili duži rok. Ako u roku od mesec dana ili u posebnim propisom predviđenom drugom roku organ ne da svoju prethodnu saglasnost na donošenje rešenja određenog sadržaja, smatra se da je saglasnost dao. Bilo da je drugi organ dao ili odbio prethodnu saglasnost, bilo da u propisanom roku ovaj organ nije ni dao ni odbio saglasnost, organ nadležan za donošenje rešenja dužan je da izda rešenje. U njemu se mora navesti ova činjenica, tj. da li je drugi organ dao ili odbio prethodnu saglasnost, odnosno da u propisanom roku nije ni dao ni odbio saglasnost.

Ako je drugi organ odbio da dâ prethodnu saglasnost na donošenje rešenja, organ ne može rešenjem udovoljiti zahtevu stranke (ako se rešenje donosi povodom zahteva stranke), jer se pozitivno rešenje

može doneti tek saglasnošću oba organa. Taj organ će biti dužan da stranci izda rešenje kojim ne uvažava njen zahtev.

Ovom slučaju upodobljava se po našem mišljenju i slučaj kada je zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu predviđeno da nadležni organ donosi rešenje po prethodnom sporazumu s drugim organom.

Primer za ovu vrstu rešenja imali smo u čl. 69. ranije Uredbe o zanatskim radnjama i zanatskim preduzećima („Službeni list FNRJ", br. 5/54), u kome je bilo predviđeno da strani državljanin može voditi privatnu zanatsku radnju na osnovu odobrenja za rad koje izdaje opštinski organ uprave nadležan za poslove zanatstva uz saglasnost republičkog državnog sekretarijata za unutrašnje poslove. Iako ovde nije izričito naglašeno da se radi o prethodnoj saglasnosti sekretarijata za unutrašnje poslove, mislimo da je saglasnost ovog organa imala karakter prethodne saglasnosti na donošenje rešenja. Isto tako u čl. 10. Zakona o državljanstvu FNRJ („Službeni list FNRJ", br. 54/46), bilo je predviđeno da rešenje o sticanju državljanstva putem prirođenja (naturalizacije) redovnim putem donosi republički sekretarijat za unutrašnje poslove uz prethodnu saglasnost Saveznog sekretarijata za unutrašnje poslove. Isti organi i na isti način donosili su rešenje i o otpustu iz državljanstva.

U ovim slučajevima smatra se da rešenje donosi organ koji je nadležan za njegovo donošenje uz pribavljanje prethodne saglasnosti drugog organa, a ne organ koji je nadležan za davanje prethodne saglasnosti. Stoga se i upravni spor pokreće protiv rešenja koji izdaje organ nadležan za njegovo donošenje.

3. *Donošenje rešenja uz naknadnu saglasnost drugog organa*

Zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu može biti propisano da rešenje donosi jedan organ u saglasnosti s drugim organom (čl. 204, st. 2). U ovom slučaju organ koji donosi rešenje sastavlja ga i šalje ga sa spisima na saglasnost drugom organu. Ovaj organ može dati svoju saglasnost na već doneto rešenje potvrdom na samom rešenju ili posebnim aktom. Bilo da je organ dao svoju saglasnost na jedan ili drugi način, smatra se da je rešenje doneto kad je ovaj organ dao saglasnost na rešenje. Ako organ čija se saglasnost traži ne obavesti u roku od mesec dana organ koji donosi rešenje da daje ili odbija saglasnost, smatra se da ju je dao. I u tom slučaju je organ nadležan za donošenje rešenja dužan da povodom zahteva stranke donese rešenje i da ga dostavi stranci.

Kad je propisom predviđeno da rešenje donosi jedan organ u saglasnosti s drugim organom, smatra se da je ono rešenje organa koji ga je doneo, a ne organa koji je dao saglasnost. Tako, na primer, ako bi propisom bilo predviđeno da rešenje donosi načelnik sekretarijata za poslove finansija opštinske skupštine u saglasnosti sa republičkim sekretarijatom za finansije, u tom slučaju smatra se da je to akt opštinskog sekretarijata za financije.

Na primer, u čl. 71, st. 2. Opšteg zakona o narodnim odborima iz 1952. godine, bilo je predviđeno da načelnika odeljenja postavlja i raz-

rešava narodni odbor u saglasnosti s resornim državnim sekretarom narodne republike, a načelnika odeljenja unutrašnjih poslova postavljao i razrešavao državni sekretar unutrašnjih poslova narodne republike u saglasnosti s narodnim odborom sreza. Odredbama čl. 27. st. 2 Zakona o poljoprivrdednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i dodeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama („Službeni list FNRJ", br. 22/53), bilo je predviđeno da narodni odbor sreza može rešiti, uz saglasnost republičke komisije za poljoprivredni zemljišni fond, da se zemljište koje ulazi u taj fond ostavi na besplatno korišćenje ranijem sopstveniku i da se ne dodeljuje poljoprivrednoj organizaciji, u slučaju kad se radi o domaćinstvu s velikim brojem članova i zemljištu koje ne daje zato domaćinstvu dovoljan prinos.

U čl. 121. Zakona o javnim službenicima („Službeni list FNRJ", br. 53/57) bilo je predviđeno da se službenik može osloboditi od naknade štete u celosti ili delimično ako za to postoje opravdani razlozi. Rešenje o tome donosio je starešina organa, odnosno ustanove u saglasnosti s organom nadležnim za poslove finansija. U članu 41. Zakona o organima unutrašnjih poslova („Službeni list FNRJ", br. 30/56) bilo je predviđeno da načelnika sekretarijata za unutrašnje poslove narodnog odbora sreza postavlja i razrešava republički sekretar za unutrašnje poslove u saglasnosti s narodnim odborom sreza (sreskim većem). Ako se između ovih organa nije mogla postići saglasnost, organ koji je predlagao postavljenje, odnosno razrešenje mogao je pitanje izneti na rešenje nadležnom izvršnom veću, čija je odluka bila obavezna.

Ako organ čija se saglasnost traži za donošenje rešenja odbije da dâ saglasnost, organ koji donosi rešenje ne može rešenjem udovoljiti zahtevu stranke (ako se rešenje donosi povodom zahteva stranke), niti pozitivno rešiti koju drugu upravnu stvar. Međutim, posebnim zakonom može biti predviđen postupak za slučaj da se ne postigne saglasnost između organa ovlašćenog na donošenje rešenja i organa ovlašćenog na davanje saglasnosti, a u cilju da se otkloni nastali spor oko donošenja rešenja. Na primer, članom 71, st. 2. Opšteg zakona o narodnim odborima iz 1952. g. bilo je predviđeno da u slučaju kad se između narodnog odbora i resornog sekretara nije mogla postići saglasnost za razrešenje načelnika odeljenja koga prema prvoj rečenici ovog stava razrešava narodni odbor u saglasnosti s republičkim resornim sekretarom (odnosno načelnika odeljenja unutrašnjih poslova — republički državni sekretar unutrašnjih poslova u saglasnosti sa narodnim odborom), organ koji predlaže razrešenje mogao je izneti pitanje pred republičko izvršno veće, čija je odluka bila obavezna.

4. *Donošenje rešenja uz potvrdu ili odobrenje drugog organa*

Zakonom ili drugim propisima može biti predviđeno da rešenje donosi jedan organ uz potvrdu ili odobrenje drugog organa (čl. 204, st. 3). U ovom slučaju postupa se na isti način kao i u slučaju izloženom pod 3. Naime, organ koji je nadležan da donese rešenje, sastavlja rešenje i šalje ga na potvrdu ili odobrenje drugom organu, koji može dati potvrdu ili odobrenje na samom rešenju ili posebnim aktom. Me-

đutim, organ koji donosi rešenje može odobrenje, odnosno potvrdu tražiti i prethodno, a ne naknadno, tj. pre nego što je sastavio rešenje. Ako organ čija se potvrda ili odobrenje traži obavesti organ koji donosi rešenje da daje potvrdu ili odobrenje, organ će doneti rešenje. Smatra se da je rešenje doneto onda kad je drugi organ dao potvrdu, odnosno odobrenje. Međutim, bez potvrde odnosno odobrenja rešenje se ne može doneti.

Organ nadležan za donošenje rešenja dužan je da donese rešenje i u slučaju kad je drugi organ odbio da dâ potvrdu ili odobrenje, ako je zahtev za donošenje rešenja podnela stranka. Bilo da je organ dao ili odbio da dâ svoju potvrdu ili odobrenje na donošenje rešenja određenog sadržaja, rešenje se smatra kao akt organa koji je rešenje doneo.

Na primer, prema čl. 6. ranijeg Osnovnog zakona o eksproprijaciji (28/47), akt o eksproprijaciji koji je donosio narodni odbor sreza podnosio se na potvrdu nadležnom republičkom organu uprave. U članu 41, stav 4. Zakona o javnim službenicima bilo je predviđeno da strani državljanin može biti postavljen za službenika samo po odobrenju Saveznog, odnosno republičkog izvršnog veća. Prema tome, savezni organ koji je nameravao da postavi za službenika stranog državljanina po pravilu se prethodno obraćao Saveznom izvršnom veću i tražio odobrenje za takvo postavljanje. Ako je Savezno izvršno veće odbilo da dâ odobrenje, nije se ni donosilo rešenje o postavljenju stranog državljanina za službenika.

5. *Donošenje rešenja po pribavljenom mišljenju*

Zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu može biti određeno da nadležni organ može doneti rešenje samo pošto pribavi mišljenje drugog organa (čl. 204, st. 4). U tom slučaju se rešenje može doneti pošto se pribavi mišljenje ili, ako mišljenje nije dato u roku od mesec dana od dana kad je zatraženo, nakon isteka tog roka. Prema tome, ako organ od koga treba pribaviti mišljenje ne dâ nikakvo mišljenje u roku od mesec dana, nadležni organ može doneti rešenje i bez toga. Posebnim propisom može biti određeno da taj rok bude kraći ili duži od mesec dana, kao i to da se predvidi drukčije postupanje organa u slučaju kad ne pribavi mišljenje drugog organa u određenom roku (čl. 204. st. 5).

Mišljenja koja daju organi ima tri vrste:

1. FAKULTATIVNO — je mišljenje koje organ koji donosi rešenje nije dužan ni da zatraži, ni da postupi po njemu ako ga je već zatražio i dobio;

2. KONSULTATIVNO — organ je dužan da zatraži mišljenje od određenog organa, ali ga ne mora prihvatiti ni postupiti po njmu; prema tome, može da donese rešenje suprotno primljenom mišljenju;

3. IMPERATIVNO (obavezno) — organ je dužan da zatraži mišljenje i da postupi po njemu.

U odredbi st. 4 čl. 204. ZUP radi se i o konsultativnim i fakultativnim mišljenjima. Naime, iz navedene odredbe proizilazi da je organ

dužan da zatraži mišljenje drugog organa i da se, prema tome, u ovom slučaju radi o konsultativnom mišljenju. Međutim, ako organ u roku od mesec dana ne dâ nikakvo mišljenje, organ se razrešava dužnosti da ga pribavi, što znači da se u tom slučaju radi o fakultativnom mišljenju.

Posebnim propisima, međutim, može se predvideti i pribavljanje mišljenja drugog organa, koje ima samo fakultativni karakter. U tom slučaju organ koji treba da pribavi mišljenje nije dužan da ga pribavi, a ako ga pribavi, nije dužan da postupi po njemu.

Mišljenje se može pribaviti od organa aktivne uprave (individualnog ili kolegijalnog), drugog državnog organa ili ustanove, organa koji ima savetodavni karakter (stručni savet), radne organizacije (ustanove društvenih službi, privredne organizacije, privredne komore, zavoda za socijalno osiguranje, i dr.). To zavisi od konkretnog pravnog propisa koji uslovljava važnost jednog rešenja pribavljanjem mišljenja od određenog organa ili organizacije.

Na način predviđen u tački 5 treba postupati i u slučaju kad je zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu predviđeno da nadležni organ može doneti rešenje samo po saslušanju nekog drugog organa.

6. *Donošenje rešenja po predlogu drugog organa*

Poseban slučaj složenog rešenja predstavlja donošenje akta od strane jednog organa po predlogu drugog organa. Taj slučaj nije izrično predviđen u ZUP-u. Mislimo, međutim, da se kad je posebnim propisom donošenje rešenja uslovljeno predlogom drugog organa, bez predloga nadležnog organa rešenje ne može doneti. Prema tome, organ nadležan za donošenje rešenja ne može doneti takvo rešenje po sopstvenoj inicijativi, već mora sačekati predlog ovlašćenog organa. Na primer, u čl. 42. ranijeg Zakona o penzijskom osiguranju (51/57) bilo je predviđeno da se osiguranicima koji su ranije vršili profesionalnu delatnost u svojstvu kulturnog radnika (čl. 41, stav 1, tač. 1) računa za penzijski staž ono vreme takve profesionalne delatnosti pre stupanja u radni odnos pa do stupanja na snagu Zakona o penzijskom osiguranju koje na predlog odgovarajuće profesionalne organizacije prizna posebna komisija koju određuje republički savet nadležan za poslove prosvete i kulture.

Treba istaći da se predlog drugog organa može u stvari smatrati kao mišljenje, i u tom slučaju postupati po odredbi koja predviđa donošenje rešenja uz pribavljanje mišljenja drugog organa.

7. *Donošenje rešenja po posebnom ovlašćenju ili dozvoli drugog organa*

Ovaj slučaj nije predviđen u ZUP-u. No u praksi je moguće da postoji i taj oblik kompleksnog rešenja. Naime, moguće je da je propisom predviđeno da je za donošenje rešenja potrebno posebno ovlašćenje ili dozvola drugog organa. I u tom slučaju se smatra da je to

rešenje onog organa koji ga je doneo, ali on ga ne može doneti dok ne pribavi posebno ovlašćenje ili odobrenje višeg, ili kog drugog organa ili organizacije predviđene propisom.

(B) *Pravne posledice nepravilnog složenog rešenja*

Pri donošenju složenih ili zbirnih rešenja može sarađivati više organa u raznim formama. Jedan od njih može predložiti donošenje rešenja, drugi može dati saglasnost, treći mišljenje, a četvrti — doneti rešenje.

Osnovna stvar koju treba istaći kod složenog ili zbirnog rešenja sastoji se u činjenici da se kod ove vrste rešenja pojavljuje jedan glavni ili centralni akt i jedan ili više akcesornih akata. Prema tome, spolja složeno rešenje se pojavljuje kao jedno rešenje (akt). Bitno je, međutim, da je za donošenje pravno valjanog složenog rešenja nužno da postoje svi sastavni delovi tog rešenja, tj. da su doneti i svi akcesorni akti predviđeni u propisu. Ako nedostaje jedan od akcesornih akata, rešenje se može pobijati žalbom i tužbom u upravnom sporu. Tako je, na primer, nepravilno rešenje, pa se kao takvo može pobijati žalbom ili tužbom, koje je jedan organ doneo, a da nije zatražio saglasnost, odobrenje, potvrdu ili mišljenje drugog organa, kad je zakonom ili drugim propisom za donošenje rešenja predviđeno pribavljanje saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugog organa.

Štaviše, važenje složenog rešenja uslovljeno je pravilnošću svakog pojedinog akcesornog akta. Rešenje se može osporavati i zbog toga što postoje izvesni nedostaci u pojedinačnim akcesornim aktima. Na primer, ako akt kojim je data saglasnost, odobrenje, potvrda ili mišljenje, nije donet u propisanoj formi (nedostajao je kvorum kod kolegijalnog organa koji je dao saglasnost, potvrdu, odobrenje ili mišljenje, za rešenje nije glasala određena većina itd.).

Dalje, ZUP-om se određuje (čl. 262, tač. 3) da će nadležni organ uprave poništiti po pravu nadzora rešenje konačno u upravnom postupku koje je doneo jedan organ bez saglasnosti, potvrde, odobrenja lli mišljenja drugog organa, kad je to potrebno po zakonu ili drugom propisu zasnovanom na zakonu (čl. 204 st. 1, 2, 3, 4).

Mislimo da se na osnovu čl. 262, tač. 3 ZUP može poništiti po pravu nadzora i rešenje koje je konačno u upravnom postupku, a doneto je bez predloga, saslušanja, ovlašćenja ili dozvole drugog organa ako je to predviđeno zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu. Po drugom gledištu, međutim, rešenja s navedenim nedostacima mogu se osporavati samo žalbom u žalbenom postupku, jer se odredba iz tač. 3. člana 262. odnosi samo na slučajeve koji su izrično navedeni u čl. 204 ZUP.

(C) *Organ koji odbije saglasnost, potvrdu ili odobrenje dužan je da za to dâ razloge*

Odredbama ZUP-a nije bliže predviđen postupak za donošenje kompleksnih (zbirnih) rešenja. Otuda je u Uredbu o usklađivanju odredaba o upravnom postupku iz propisa bivše Vlade FNRJ, Saveznog

izvršnog veća i saveznih organa uprave sa Zakonom o opštem upravnom postupku („Službeni list FNRJ", br. 52/57) bio unet član 3, prema kome je organ koji je ovlašćen da daje saglasnost, potvrdu ili odobrenje na rešenje koje se donosi u upravnom postupku, dužan da u slučaju kad odbije saglasnost, potvrdu ili odobrenje to i obrazloži. Organ pak nadležan za donošenje rešenja dužan je da u obrazloženju iznese razloge za donošenje takvog rešenja. Unošenjem odredbe člana 3. omogućeno je organu koji donosi rešenje uz saglasnost, potvrdu ili odobrenje drugog organa da pravilno primeni odredbe o obrazloženju. Međutim, prema stavu 2. člana 3. ove uredbe organ nije bio dužan da rešenje obrazloži u slučaju kad takve razloge prema članu 207, st. 3, čl. 299, tač. 1. ZUP i odredaba čl. 2. navedene uredbe nije morao da iznese. Navedenom uredbom je između ostalog bilo određeno u kojim se upravnim stvarima iz propisa navedenim u čl. 2. ove uredbe u kojima se rešenje donosi po slobodnoj oceni, u obrazloženju ne moraju navesti razlozi kojima se nadležni organ pri donošenju rešenja rukovodio.

II. POJEDINAČNI (INDIVIDUALNI) SLOŽENI AKTI O STATUSNIM PITANJIMA RADNIH ORGANIZACIJA

Ovde imamo uglavnom u vidu pojedinačne (individualne) akte o statusnim pitanjima koja donose ustanove. Izvesnim kategorijama osnivača zbog njihovog posebnog interesa i odgovornosti za vršenje odgovarajuće društvene službe, zakonom je priznato pravo i mogućnost uticaja u pogledu donošenja i sadržine izvesnih značajnih akata ustanove.

Tako je zakonom predviđeno, da u slučaju kad je društveno-politička zajednica osnovala ustanovu koja vrši delatnost ili poslove od posebnog društvenog interesa ili ustanovu koju je na osnovu zakona dužna osnovati ili je osnovala ustanovu za vršenje poslova za potrebe svojih organa, akti organa upravljanja ustanove o promeni sedišta, o promeni delatnosti ustanove, o izdvajanju radne jedinice iz sastava ustanove, i spajanju, pripajanju ili podeli ustanove — podleže saglasnosti skupštine društveno-političke zajednice, koja je ustanovu osnovala ili političko-izvršnog organa koji ona odredi odnosno nadležnog organa one društveno-političke zajednice na koju je preneseno pravo davanja ove saglasnosti (čl. 52. OZU).

Ako je ustanovu osnovala mesna zajednica, radna ili druga organizacija za vršenje delatnosti i usluga pretežno za svoje potrebe ili za potrebe udruženih radnih organizacija, za potrebe članova organizacija ili za neposredno ostvarivanje ciljeva i zadataka organizacija, akti organa upravljanja ustanove o promeni sedišta, o promeni i proširenju delatnosti ustanove, o izdvajanju organizacija udruženog rada iz sastava ustanove i o spajanju, pripajanju ili podeli ustanova podleže saglasnosti saveta odnosno najvišeg organa upravljanja te organizacije.

Ako su ustanovu koja vrši delatnost ili poslove od posebnog društvenog interesa osnovali mesna zajednica, radna ili druga organizacija ili građani, akti organa uprave ustanove o promeni sedišta, o promeni

ili proširenju delatnosti ustanove, o izdvajanju organizacija udruženog rada iz sastava ustanove i o spajanju, pripajanju ili podeli ustanove podleže saglasnosti skupštine opštine na čijoj je teritoriji sedište ustanove ili saveta opštinske skupštine koji ova odredi (čl. 53. OZU).

Pojedine vrste osnivača imaju još i posebna prava u odnosu na osnovanu ustanovu. Naime, ako je društveno-politička zajednica osnovala ustanovu, koja vrši delatnost i poslove od posebnog društvenog interesa ili ustanovu koju je na osnovu zakona dužna osnovati ili je osnovala ustanovu za vršenje poslova za potrebe svojih organa, odnosno ako je ustanovu osnovala mesna zajednica, radna ili druga organizacija za vršenje delatnosti i usluga pretežno za svoje potrebe ili za potrebe njihovih članova ili za potrebe udruženih radnih organizacija ili za neposredno ostvarivanje ciljeva i zadataka organizacije ili su osnovali ustanovu koja vrši poslove ili delatnost od posebnog društvenog interesa, u tom slučaju navedeni osnivači mogu aktom o osnivanju ustanove predvideti:

a) da je ustanova obavezna dostavljati osnivaču na mišljenje, pre konačnog usvajanja nacrte statuta, plana i programa plana i razvoja i druge opšte akte kojima se uređuju način i uslovi vršenja delatnosti ili usluga ustanove;

b) da osnivača obaveštava o svom radu i ostvarivanju zadataka radi kojih je ustanova osnovana (čl. 54 OZU).

Kakva je pravna priroda navedenih akata koje donose ustanove uz saglasnost osnivača ili određenog organa društveno političke zajednice? Mišljenja smo da se i u ovom slučaju radi o složenom pojedinačnom aktu ustanove. Prema tome, da bi akti ustanova o kojima je ovde reč bili na zakonu zasnovani nužno je da se pribavi i saglasnost navedenih organa. Ukoliko bi ustanova propustila da pribavi saglasnost pri donošenju pomenutih akata, takvi akti bili bi nezakoniti i mogli bi se osporavati putem određenih pravnih sredstava.

U vezi sa navedenim aktima koje donose ustanove pojavljuje se problem za slučaj da osnivač ili određeni organ odgovarajuće društveno-političke zajednice odbije da dâ saglasnost. Davanje saglasnosti može se odbiti kako zbog razloga zakonitosti, tako i zbog razloga celishodnosti. Postavlja se pitanje, da li ustanova može da upotrebi kakva pravna sredstva protiv takvog pojedinačnog akta osnivača ili odgovarajućeg organa društveno-političke zajednice koji je odbio da dâ saglasnost na navedene akte ustanove. Mišljenja smo da se u ovakvim slučajevima može da upotrebi pravno sredstvo iz čl. 68. Zakona o upravnim sporovima, kojim članom je predviđeno pravo svakog fizičkog i pravnog lica (pa prema tome i pravo ustanove), da u slučaju kad smatra da mu je konačnim pojedinačnim aktom povređeno ustavom utvrđeno pravo samoupravljanja ili drugo osnovno pravo ili slobode a nije predviđena druga sudska zaštita, da zahteva od nadležnog vrhovnog suda zaštitu tog prava ili slobode. Za upotrebu pomenutog pravnog sredstva potrebno je, prema tome, da postoji pojedinačni akt radne ili druge organizacije odnosno državnog organa, donet van upravnog postupka, da je taj akt konačan (tj. da se protiv takvog akte ne može upotrebiti redovno pravno sredstvo, odnosno da je redovno pravno sred-

stvo protiv prvostepenog akta već upotrebljeno), i da je konačnim pojedinačnim aktom potvrđeno ustavom utvrđeno pravo samoupravljanja ili drugo osnovno pravo ili sloboda pojedinca, pravnog lica ili druge stranke. Sem pozitivnih uslova potrebno je da bude ispunjen i negativan uslov, koji se sastoji u tome, da za zaštitu prava samoupravljanja ili drugih osnovnih prava i sloboda garantovanih Ustavom nije predviđena druga sudska zaštita.

Prema tome, kada ustanova smatra da je osnivač ili odgovarajući organ društveno-političke zajednice bez osnova odbio da dâ saglasnost na akte organa upravljanja ustanove o promeni sedišta, o promeni delatnosti ustanove, o izdvajanju organizacije udruženog rada iz sastava ustanove, o spajanju, pripajanju ili podeli ustanove, ona može podneti zahtev za zaštitu prava samoupravljanja nadležnom vrhovnom sudu ovlašćenom za rešavanje upravnih sporova. Nadležnost za odlučivanje o zahtevu za zaštitu Ustavom utvrđenih prava određuje se shodno odredbama Zakona o upravnim sporovima. Prema tome, Vrhovni sud Jugoslavije biće nadležan da odlučuje o zahtevima upravljenim protiv pojedinačnih akata saveznih organa i organizacija koje vrše svoju delatnost na teritoriji cele Jugoslavije odnosno protiv pojedinačnih akata organizacija koje su osnovali savezni organi. Republički vrhovni sud biće nadležan da odlučuje o zahtevima protiv pojedinačnih akata svih drugih organa sem vojnih organa i organizacija. Vrhovni vojni sud biće nadležan da odlučuje o zahtevima upravljenim protiv pojedinačnih akata vojnih organa.

U postupku za zaštitu Ustavom utvrđenog prava samoupravljanja ili drugih osnovnih prava ili slobode shodno se primenjuju odredbe Zakona o upravnim sporovima. Prema tome, shodno će se primenjivati odredbe Zakona o upravnim sporovima koji se odnose na pitanje tužioca, roka u kome se može podneti zahtev za zaštitu prava ili slobode, u pogledu postupka po zahtevu, postupka povodom žalbe, kao i u pogledu vanrednih pravnih sredstava koja se mogu upotrebiti protiv odluke vrhovnog suda.

ODELJAK 2: Složeni opšti pravni akti

I. SLOŽENI OPŠTI PRAVNI AKTI RADNIH ORGANIZACIJA

Pod složenim opštim aktima radnih organizacija podrazumevamo takve opšte akte radnih organizacija čija punovažnost je uslovljena: a) „razmatranjem" opšteg akta radne organizacije od strane određenog državnog organa, ili b) davanjem saglasnosti na opšti akt radne organizacije, ili c) potvrđivanjem opšteg pravnog akta radne organizacije od strane nadležnog državnog organa.

Ako bi se određeni opšti akt radne organizacije doneo bez sprovođenja postupka u vidu razmatranja opšteg akta radne organizacije odnosno davanja saglasnosti odnosno potvrđivanja opšteg pravnog akta

radne organizacije od strane nadležnog državnog organa, takav opšti akt bio bi nezakonit jer je donet protivno zakonom propisanom postupku.

Ovde ne bi ulazili u posebno raspravljanje pomenutih instituta (tj. u pitanje „razmatranja" statuta ili drugog akta radne organizacije od strane skupštine društveno-političke zajednice, davanja saglasnosti na opšti akt radne organizacije, odnosno potvrđivanja opšteg akta radne organizacije od strane nadležnog državnog organa), s obzirom da su ta pitanja prilično jasno regulisana pozitivnim pravom. Međutim, čini nam se da se ovde kao sporno pitanje pojavljuje slučaj, kada je nadležni organ društveno-političke zajednice odbio da dâ saglasnost odnosno da potvrdi opšti akt radne organizacije, koji inače bez takve saglasnosti odnosno potvrde ne može biti punovažan. Da li radna organizacija u ovakvom slučaju može da upotrebi kakvo pravno sredstvo?

Detaljnije odredbe o institutu davanja potvrde na normativne akte radne organizacije predviđene su Osnovnim zakonom o preduzećima (čl. 63), kao i pojedinim saveznim i republičkim zakonima koji regulišu pravni položaj pojedinih vrsta ustanova društvenih službi. Prema članu 63. OZP saveznim i republičkim zakonom može se za preduzeće koje obavlja privredne delatnosti ili poslove od posebnog društvenog interesa, predvideti davanje potvrde od strane nadležnog organa društveno-političke zajednice na statut ili druge opšte akte, planove i programe razvoja u celini, ili na pojedine njihove delove. Slične odredbe su predviđene i saveznim, odnosno republičkim zakonima kojima se reguliše pravni položaj pojedinih vrsta ustanova (osnovnih škola, gimnazija i srednjih stručnih škola, visokoškolskih ustanova, zdravstvenih ustanova, zavoda za zapošljavanje radnika, zavoda za socijalno osiguranje, itd.).

Kad je nadležni organ društveno-političke zajednice stavio primedbe na statut ili drugi normativni akt, radna organizacija je svakako dužna da razmotri stavljene primedbe. Napominjemo da se primedbe mogu ticati kako *razloga celishodnosti,* tako i *razloga zakonitosti.* Ako ovlašćeni organ društveno-političke zajednice odbije da dâ saglasnost odnosno potvrdu, smatrajući da nema osnova za njeno davanje, onda se pravni akt ne može smatrati punovažnim. Ovakav zaključak proizilazi iz odredbe člana 83. Osnovnog zakona o preduzećima kojim je normirano pitanje stupanje na snagu ovakvog opšteg pravnog akta. Naime, kad su zakonom predviđena određena ovlašćenja nadležnog organa društveno-političke zajednice u pogledu davanja potvrde ili saglasnosti na pojedine opšte akte u celini ili na njihova delove, opšti akt stupa na snagu u roku određenom statutom, računajući taj rok od dana davanja potvrde. Prema tome, bez davanja potvrde odnosno saglasnosti na opšti pravni akt nema punovažnog opšteg pravnog akta radne organizacije.

Ako bi radna organizacija smatrala da je uskraćivanjem davanja potvrde odnosno saglasnosti na normativni pravni akt povređeno njeno samoupravno pravo na donošenje pravnih akata, ona može da koristi pravna sredstva pred nadležnim sudom za zaštitu svojih samoupravnih prava. Postavlja se pitanje, koji bi to bio nadležni sud, kod koga bi

mogla radna organizacija da traži zaštitu svojih samoupravnih prava. Mišljenja smo da se pitanje zaštite samoupravnih prava radnih organizacija u ovakvim slučajevima može rešiti na dva načina:

1. S obzirom da se ovde radi o pojedinačnom pravnom aktu kojim je nadležni organ društveno-političke zajednice odbio da dâ potvrdu odnosno saglasnost na statut ili na drugi opšti pravni akt radne organizacije, čini nam se mogućim da radna organizacija u takvom slučaju upotrebi pravno sredstvo iz člana 68. Zakona o upravnim sporovima, o čemu je već napred bilo reči. Ovo gledište se zasniva na činjenici, da je nadležni družavni organ odbio davanje potvrde odnosno saglasnosti putem pojedinačnog pravnog akta zbog čega postoji mogućnost da je donošenjem takvog akta povređeno pravo samoupravljanja radne organizacije, i da protiv navedenog akta nije predviđena druga sudska zaštita.

2. Postoji međutim, takođe i mišljenje da se u ovakvim slučajevima, tj. kad nadležni organ društveno-političke zajednice odbije da dâ potvrdu ili saglasnost na takav ili drugi opšti akt radne organizacije, da radna organizacija može tražiti zaštitu svojih samoupravnih prava kod ustavnog suda (republičkog ustavnog suda ili Ustavnog suda Jugoslavije), a u cilju poništavanja odnosno ukidanja nezakonitog akta odgovarajućeg državnog organa.

Čini nam se pravno tačnijim prvo gledište, s obzirom da se u takvom slučaju radi o pojedinačnom aktu nadležnog državnog organa, tj. nadležnog organa odgovarajuće društveno-političke zajednice, a protiv pojedinačnih akata protiv kojih nije predviđena druga sudska zaštita, može se upotrebiti samo pravno sredstvo iz čl. 68. Zakona o upravnim sporovima. Doduše, ova mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu prava samoupravljanja nadležnom vrhovnom sudu u smislu čl. 68. Zakona o upravnim sporovima samo je privremena, tj. ona će moći da se koristi samo do došenja zakona kojim će se odrediti postupak za zaštitu ustavom utvrđenog prava samoupravljanja ili drugog osnovnog prava ili slobode, kada su takvo pravo i sloboda povređeni konačnim pojedinačnim aktom. S obzirom da poseban zakon koji bi regulisao materiju iz čl. 68. Zakona o upravnim sporovima još nije donet, to bi čini nam se, u kokretnom slučaju najpravilnije bilo upotrebiti pravno sredstvo iz čl. 68. Zakona o upravnim sporovima.

Drugo gledište izgleda nam pravno netačnijim zbog toga, što se u konkretnom slučaju ne radi o oceni zakonitosti odnosno ustavnosti opšteg akta državnog organa, već o oceni ustavnosti i zakonitosti pojedinačnog akta takvog organa kojim je državni organ odbio da dâ potvrdu odnosno saglasnost na statut ili drugi opšti akt radne organizacije.

Pri svem tom, posmatrajući sa aspekta celishodnosti, možda bi za radne organizacije bilo korisnije da se obrate za sudsku zaštitu ustavnom sudu, s obzirom da ustavni sud ima šira ovlašćenja, a naročito ako se ima u vidu činjenica da se potvrda odnosno saglasnost može da uskrati ne samo zbog razloga zakonitosti, već i zbog razloga celishodnosti. Ustavni sud svakako će moći da ulazi i u razloge celishodnosti, zbog kojih je nadležni državni organ odbio da dâ potvrdu ili saglasnost na statut ili drugi opšti akt radne organizacije.

II. SLOŽENI OPŠTI PRAVNI AKTI ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

Zakon o saveznoj upravi odnosno odgovarajući republički zakoni o organima uprave predviđaju mogućnost da dva ili više saveznih odnosno republičkih organa uprave mogu biti ovlašćeni da zajednički donesu kakav propis (opšti pravni akt), s tim da je jedan organ ovlašćen na donošenje takvog opšteg pravnog akta, dok je drugi organ ovlašćen da dâ saglasnost na propis koji donosi prvi organ. Prema tome, i u ovom slučaju radi se u složenom opštem pravnom aktu, koji treba da donesu saradnjom dva organa državne uprave. Svakako da i između navedenih organa uprave može da dođe do spora koji će se uglavnom sastojati u tome, da organ koji je ovlašćen da daje saglasnost na propis koji donosi drugi organ može uskratiti takvu saglasnost. U takvom slučaju, propis ne bi bio donet, jer ukoliko bi se takav propis doneo, a da ovlašćeni organ uprave nije dao svoju saglasnost, takav propis bio bi nezakonit. Međutim, za rešavanje ovog spornog pitanja nema teškoće s obzirom da je u našem pozitivnom pravu (vidi čl. 74. i 75. Zakona o saveznoj upravi, vidi čl. 105. Zakona SR Srbije o organima uprave „Službeni glasnik SR Srbije", br. 16/65), prema kojim propisima u slučaju kada dođe do spora između dva ili više saveznih odnosno republičkih organa uprave zbog toga što organ ovlašćen za davanje saglasnosti na propis koji donosi drugi organ uskrati saglasnost, taj spor rešava odgovarajuće izvršno veće izdavanjem smernice koja je obavezna za organe u sporu. Na isti način se rešavaju i druga sporna pitanja između dva ili više saveznih odnosno republičkih organa uprave kad je spor izbio zbog pitanja nadležnosti, kao i druga sporna pitanja koja nastaju u rešavanju poslova iz njihovog delokruga.

Ukoliko bi sličan spor nastao između dva ili više organa uprave opštinske skupštine, mišljenja smo da u takvom slučaju taj spor treba da reši opštinska skupština, donoseći akt koji će biti obavezan za obe strane u sporu, tj. za oba organa uprave opštinske skupštine.

Dr Slavoljub Popović, profesor

DES ACTES JURIDIQUES COMPLEXES (COLLECTIFS)

(Résumé)

Dans son article, l'auteur analyse d'abord les problèmes au sujet des actes juridiques complexes individuels, traitant ensuite des problèmes relatifs aux actes juridiques complexes généraux.

Dans le cadre des actes juridiques complexes individuels, l'auteur examine notamment les actes administratifs complexes et les actes complexes individuels concernant les changements statutaires des organisations de travail.

Les actes administratifs complexes se composent, en fait, de deux ou plusieurs actes, raison pour laquelle ils sont intitulés aussi actes administratifs collectifs. Il existe plusieurs catégories d'actes administratifs complexes:

a) décision dans la procédure administrative rendue de la part de deux ou plusieurs organes;

b) décision dans la procédure administrative rendue avec l'accord préalable d'un autre organe;

c) décision rendue sous réserve d'accord subsequent d'un autre organe;

d) décision rendue sous réserve de sanction ou d'approbation d'un autre organe;

e) décision rendue aprés s'être assuré l'avis d'un autre organe,

f) décision rendue sur proposition d'un autre organe, et

g) décision rendue avec l'autorisation ou le permis d'un autre organe.

L'auteur analyse plus particulièrement chacun des cas mentionnés, tout en passant en revue les conséquences juridiques résultant d'une décision complexe incorrecte, ainsi que les moyens juridiques à utiliser contre les décisions complexes rendues dans la procédure administrative.

Un sous-groupe particulier des actes complexes individuels sont les actes relatifs aux questions statutaires des organisations de travail. A ce sujet, l'auteur traite notamment du rôle des organes qui participent à l'élaboration de l'acte complexe individuel, ainsi que des moyens juridiques à employer par l'organisation de travail au cas oú l'organe compétent refuse son accord, sanction ou autre forme de coopération dans l'élaboration de l'acte complexe individuel relatif aux rapports statutaires.

Dans le cadre de la seconde catégorie d'actes juridiques complexes (actes juridiques complexes généraux) l'auteur procède d'abord à l'analyse du groupe des actes juridiques complexes généraux édictés par les organisations de travail en coopération de l'organe d'Etat compétent, en examinant les attributons de l'organe d'Etat compétent qui participe à l'élaboration de l'acte général de l'organisation de travail, ainsi que les moyens juridiques que l'organisation de travail peut utiliser contre le refus de l'organe d'Etat compétent de permettre, par son action, l'édiction de l'acte juridique général de la part de l'organisation de travail.

Enfin, l'auteur examine la forme particulière d'actes juridiques complexes généraux édictés par les organes de l'administration d'Etat. Il s'agit essentiellement des actes juridiques généraux rendus par un organe de l'administration d'Etat avec l'accord d'un autre organe de l'administration ou d'un autre organe quelconque. Les litiges surgis au sujet de l'édiction des actes juridiques complexes sont réglés selon une procédure spéciale.